



# HORIZONS

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

## Faire le lien entre recherche et politiques

Faire le lien entre recherche et politiques : voilà le principal défi posé à toutes les personnes qui s'intéressent à des politiques fondées sur des faits probants. Le transfert efficace du savoir est au cœur de la véritable raison d'être du Projet de recherche sur les politiques. À l'automne, le PRP a entrepris un processus de réflexion sur son rôle au sein du gouvernement fédéral dans le but de le reformuler. Le mandat fondamental du PRP s'en trouve désormais davantage axé sur l'approfondissement, la collecte et la synthèse des travaux de recherche sur les nouveaux enjeux horizontaux qui concernent directement les préoccupations politiques à moyen terme du gouvernement fédéral, et sur le transfert efficace de ces connaissances aux responsables de l'élaboration des politiques. Notre but sera d'assurer une meilleure intégration de nos travaux de recherche au processus d'élaboration des politiques.

Au cours des quelques prochaines années, les travaux du PRP seront essentiellement axés sur des projets à moyen terme comportant des plans de travail ciblés, des calendriers bien établis et des documents à produire bien définis. Ces derniers mois, nous avons mené de larges consultations auprès de hauts fonctionnaires fédéraux dans le but de recueillir des propositions précises de projets. Après avoir reçu des appuis particulièrement solides, nous avons lancé, au mois de janvier, trois de nos nouveaux projets horizontaux : *Vieillesse de la population et flexibilité du cycle de vie*, *Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion*, et *Le capital social comme instrument de politique publique*. Nous n'avons pas encore mis un terme à nos consultations sur les prochaines étapes et d'éventuels projets de suivi dans les domaines du développement durable et de l'intégration nord-américaine. Les prochains numéros de Horizons renfermeront plus de détails sur ces projets, en plus d'articles et d'analyses connexes dans la chronique *Programmes de recherche*.

### FAIRE LE LIEN ENTRE RECHERCHE ET POLITIQUES

- 3 Le passage de la recherche aux politiques  
Nathalie Des Rosiers, Commission du droit du Canada
- 6 Quel est le véritable rôle des analyses statistiques?  
Garnett Picot, Statistique Canada
- 11 Le rôle des groupes de réflexion  
Ken Battle, Caledon Institute of Social Policy

### AUTRES ARTICLES

- 16 Synthèse de recherche scientifique
- 18 Une analyse systématique de la mortalité dans les hôpitaux
- 21 Le suicide chez les jeunes sans-abri

### PROGRAMMES DE RECHERCHE

- 24 L'appui du public à l'intégration nord-américaine
- 27 Des avenues prometteuses pour le développement durable et la gouvernance
- 29 Le coût des politiques climatiques
- 31 Un revenu garanti pour tous les Canadiens

### COMPTE RENDU DE LECTURE

- 33 The Tools of Government

### TÉMOINS

- 36 Les risques futurs : La Conférence nationale de la recherche sur les politiques de 2002
- 44 Politiques autochtones Conférence sur la recherche
- 45 Le choix des outils d'intervention en démocratie globale
- 50 Nouvelles avenues vers la justice : Outils d'intervention pour résoudre les conflits
- 53 Publications récentes
- 54 Activités à venir

Canada



Poste-publications - Publications Mail  
Customer no 7000274



# HORIZONS

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

## L'équipe Horizons du PRP

### DIRECTEUR EXÉCUTIF

Jean-Pierre Voyer

### ÉDITEURS EN CHEF

Robert Judge  
Frédéric Pilote

### ADJOINTE ADMINISTRATIVE

Johanne Valcourt

### Traduction et révision :

PMF Services de rédaction Inc.  
et Tradulitech

### Conception et mise en page :

Zsuzsanna Liko Visual  
Communication Inc.

Horizons est publié par le Projet de recherche sur les politiques (PRP) à l'intention des chercheurs en politiques du gouvernement fédéral. L'objectif premier du PRP est d'approfondir, de rassembler et d'intégrer les connaissances sur des questions de recherche intersectorielles pertinentes pour la planification des politiques à moyen terme du Gouvernement du Canada. Horizons présente les travaux de chercheurs de ministères fédéraux et d'experts externes sur des sujets liés aux activités de recherche du PRP. Pour de plus amples informations sur le Projet ou pour consulter les anciens numéros d'Horizons, veuillez visiter [www.recherchepolitique.gc.ca](http://www.recherchepolitique.gc.ca).

Pour les commentaires, les questions, les demandes d'abonnement et les changements d'adresse, voici nos coordonnées :

Courriel : [horizons@prs-srp.gc.ca](mailto:horizons@prs-srp.gc.ca)  
Téléphone : (613) 947-1956  
Télécopieur : (613) 995-6006

Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de tout organisme lié à l'auteur ou à Horizons.

## INTRODUCTION (SUITE)

Ce processus de renouvellement est venu couronner un automne très chargé pour le PRP. En octobre, Nathalie Des Rosiers, Garnett Picot et Ken Battle se sont adressés aux étudiants diplômés lauréats 2002 des Prix pour la recherche sur les politiques au Canada. Nous avons alors demandé à ces trois intervenants de réfléchir aux difficultés de transférer le savoir acquis par la recherche en élaboration de politiques. Tous trois ont été confrontés au défi du transfert efficace du savoir au cours de leur carrière, et leur opinion respective a été perspicace tout en constituant, à bien des égards, un appel inspiré à l'action. Nous avons rassemblé leurs réflexions dans le premier bloc d'articles de cette livraison de *Horizons* intitulé « Faire le lien entre recherche et politiques ».

Le mois d'octobre a également vu la tenue de la Conférence nationale de la recherche sur les politiques 2002 du PRP, qui, cette année, avait pour thème les risques futurs. À tous points de vue, cette conférence a remporté un franc succès. Elle a réuni une large brochette de représentants de la collectivité de la recherche sur les politiques, non seulement ceux qui œuvrent dans les domaines des politiques économiques et sociales, mais aussi de nombreux chercheurs en politiques sur la santé et la sécurité. Les orateurs qui ont animé les séances plénières, qui représentaient un large éventail de chefs de file mondiaux dans leur domaine respectif, ont été particulièrement stimulants. Les faits saillants des séances plénières se trouvent à la page 38 du présent bulletin.

Le 25 octobre, on a rendu hommage aux lauréats des Prix pour la recherche sur les politiques au Canada au cours d'un dîner tenu au Centre des congrès d'Ottawa. Alex Himelfarb, greffier du Conseil privé, a notamment remis le Prix pour une carrière exceptionnelle à Ivan Fellegi, statisticien en chef du Canada (voir la liste intégrale des lauréats en page 56). Dans la présente livraison, nous présentons les rapports de recherche de deux des lauréats du Prix pour une contribution exceptionnelle à la recherche (pages 31 et 33), ainsi que des articles rédigés par deux des lauréats du Prix pour les étudiants diplômés (voir pages 18 et 21).

En septembre, le PRP et Justice Canada, en collaboration avec la Commission du droit du Canada, ont organisé à Montréal, une conférence intitulée « Le choix des outils d'intervention en démocratie globale », qui a remporté un vif succès. Les participants à cette conférence se sont penchés sur les divers outils de gouvernance, thème qui a été approfondi dans le contexte de la résolution de conflits lors d'un dialogue sur les politiques intitulé « Nouvelles avenues vers la justice », organisé conjointement en novembre par le PRP et la Commission du droit. On trouvera dans le présent numéro de *Horizons* le compte rendu de ces deux rencontres (aux pages 47 et 52, respectivement).

L'année qui s'ouvre promet d'être encore plus occupée pour le PRP et ses partenaires. À mesure que nos nouveaux projets prennent forme, nous sommes impatients d'amener la collectivité de la recherche sur les politiques du gouvernement fédéral et nos autres partenaires plus loin dans la voie d'efforts de recherche qui alimenteront le programme de politiques à moyen terme du gouvernement fédéral. Vous trouverez dans les prochains numéros de *Horizons* des rapports d'étape et de l'information sur les activités à venir.

**Jean-Pierre Voyer**

Directeur exécutif  
Projet de recherche sur les politiques

# Le passage de la recherche aux politiques : frictions, impulsion et traductions

**Nathalie Des Rosiers**  
Présidente  
Commission du droit  
du Canada

*Ainsi, pour pouvoir adapter au domaine des politiques une idée (ou un concept) provenant du milieu universitaire, il faut qu'elle trouve un écho chez les décideurs. Cette idée doit donc répondre aux problèmes tels que les décideurs les perçoivent ou, du moins, remettre en question la compréhension que ces derniers ont d'un problème.*

Voici le premier d'une série de trois articles fondés sur les exposés présentés en octobre 2002 à Ottawa aux lauréats du Prix pour les étudiants diplômés, dans le cadre des Prix pour la recherche sur les politiques au Canada. Nous avons demandé à Nathalie Des Rosiers, à Garnett Picot et à Ken Battle de faire part de leurs observations, fondées sur leurs propres expériences, sur l'intégration des résultats de la recherche dans l'élaboration des politiques publiques.

Comment mettre en œuvre les idées issues de la recherche? Comment les universitaires contribuent-ils aux politiques publiques? Comment devraient-ils le faire? Voilà des questions qui nous ont été posées. Pour y répondre, je vous présente une réflexion personnelle portant sur le passage de la recherche aux politiques. Elle m'a été inspirée par ma propre expérience dans le monde universitaire ainsi que par le travail et l'approche de la Commission du droit du Canada. Vous pouvez d'ailleurs consulter le programme de recherche de la Commission, de même que sa méthodologie, à l'adresse [www.lcc.gc.ca](http://www.lcc.gc.ca).

J'ai structuré mon intervention en trois grands volets. En premier lieu, je soutiendrai que le passage de la recherche aux politiques ressemble beaucoup au processus de traduction entre de nombreux auditoires. Ensuite, je parlerai du processus, qui peut s'avérer ardu puisqu'il entraîne une sorte de « déstabilisation » du statu quo intellectuel. Enfin, il sera question du processus qui, me semble-t-il, devrait être considéré comme un processus de délibération démocratique, visant non seulement la traduction d'une « idée » en politiques, mais surtout la création de la capacité, au sein du public et parmi les différents intervenants, de faire preuve d'esprit critique relativement à leur propre processus. En somme, le passage de la recherche à la politique ne devrait pas être un aller simple, mais plutôt représenter une navette incessante et soutenue entre les décideurs, les

universitaires et le grand public, compte tenu du fait que la participation du grand public à ce débat est essentielle au succès du processus.

## Un processus de traduction

Pour qu'une idée de recherche (ou un nouveau concept) issue du monde universitaire ou de tout autre organisme de recherche soit mise en œuvre sous forme de politiques, elle doit d'abord être comprise. Il faut en évaluer, débattre et critiquer le potentiel, tandis que ses avantages doivent faire l'objet d'analyses pour devenir évidents ou, du moins, largement acceptés. Bref, l'idée (ou le concept) doit s'intégrer au langage des décideurs et de ceux qui résolvent les problèmes, et non seulement au langage des universitaires. Elle doit donc être traduite d'un cadre universitaire à un cadre politique.

Or, ce processus de « traduction » se révèle parfois difficile. D'abord, une bonne traduction exige que l'on soit capable de communiquer parfaitement dans les deux langues en question. Ainsi, pour pouvoir adapter au domaine des politiques une idée (ou un concept) provenant du milieu universitaire, il faut qu'elle trouve un écho chez les décideurs. Cette idée doit donc répondre aux problèmes tels que les décideurs les perçoivent ou, du moins, remettre en question la compréhension que ces derniers ont d'un problème. C'est donc dire que le processus de traduction comporte la capacité de communiquer et de comprendre les implications des concepts du point de vue des décideurs aussi bien que de celui des universitaires. Pour ce faire, on peut avoir à se servir de données connues des décideurs ou à remettre en question les données actuellement utilisées. Souvent, il faut faire « davantage » de recherche pour répondre convenablement aux besoins pressants des décideurs.

Par ailleurs, ce processus signifie qu'il faut faire appel à des chercheurs dans différentes disciplines. En effet,

l'élaboration des politiques exige la contribution de nombreuses disciplines; par conséquent, les concepts doivent avoir quelque chose à offrir aux différents chercheurs. À titre d'exemple, j'évoquerai un projet réalisé par la Commission du droit du Canada et étudié dans un récent rapport au Parlement : *Au-delà de la conjugalité – La reconnaissance et le soutien des rapports de nature personnelle entre adultes*. Ce projet étudie la possibilité de soutenir l'interdépendance en général, et non pas uniquement au sein de relations

*Les idées sont mises en application parce qu'il existe suffisamment de gens convaincus de leurs mérites, et que le désir de changement est plus puissant que la résistance à ce changement. Par conséquent, il est fondamental de comprendre ce qu'est la « résistance » dans le cadre du processus de mise en application.*

conjugales ou de rapports individuels étroits. Il convient d'ailleurs de mentionner que beaucoup de disciplines se sont déjà consacrées à ce sujet : la psychologie (Pourquoi les gens restent-ils ensemble?), la sociologie (En quoi la cellule familiale a-t-elle changé?), le droit (Quel type de distinctions pourrait être acceptable au sein d'un cadre égalitaire?) et l'histoire (Comment s'occupait-on d'autrui dans le passé? Comment s'établissait la réglementation relative au mariage étant donné la distinction entre l'état et la religion?).

En fait, l'élaboration des politiques doit intégrer la sagesse de toutes les disciplines, et les universitaires doivent être prêts à demander à leurs collègues de confronter leurs idées. Qui plus est, l'élaboration des politiques doit s'adapter au langage des autres et faire preuve de souplesse, car il existe bel et bien des obstacles au changement, et c'est précisément ce que l'analyse doit reconnaître.

### La déstabilisation d'un statu quo : un processus difficile

La recherche mène souvent à de nouvelles conceptualisations des problèmes et, par le fait même, elle se heurte à la résistance de la part des chercheurs dont la connaissance et l'expertise sont « gravées » dans une certaine conception du monde : il est parfois difficile d'accepter que notre vision du monde et de ce qui constitue de bonnes politiques soit erronée ou dépassée. Les changements en politiques exigent en effet souvent l'acceptation des échecs des politiques

passées, ou du moins, la reconnaissance de leur incapacité à fournir des résultats satisfaisants.

Bien souvent, la façon même de mesurer le « succès » empêche l'adoption de nouvelles politiques. L'exemple d'*Au-delà de la conjugalité* montre que, si la politique sociale se définit par le nombre de personnes mariées dans une société (si le mariage est perçu comme la seule relation acceptable), les politiques visant à appuyer d'autres types de relations d'interdépendance peuvent alors se heurter à de la résistance. En somme, la définition de mesures nouvelles et plus appropriées du succès est souvent la partie la plus critique des nouvelles conceptualisations.

Les idées sont mises en application parce qu'il existe suffisamment de gens convaincus de leurs mérites, et que le désir de changement est plus puissant que la résistance à ce changement. Par conséquent, il est fondamental de comprendre ce qu'est la « résistance » dans le cadre du processus de mise en application. Pourquoi les gens résis-

tent-ils aux idées? Les décideurs sont-ils paralysés par des points de vue conflictuels? Sont-ils incapables d'imaginer le potentiel d'une idée à cause de leurs partis pris institutionnels? À cause de leur incapacité à accéder aux données appropriées? Parce qu'ils ont trop investi dans une définition du problème et sont maintenant incapables de renoncer aux anciens modèles conceptuels? Parce qu'ils perçoivent de l'opposition de la part de certains groupes qui ont du pouvoir au sein de la société?

Le passage de la recherche à la politique implique des tentatives pour diminuer toute cette résistance : partis pris institutionnels à faire disparaître, acquisition de nouvelles données, examen critique de cadres conceptuels actuels, mythes dont il faut se débarrasser ou mesure de ce qu'il en coûte de ne rien faire.

Il est important de comprendre le manque d'enthousiasme de tous les intervenants – non seulement celui des décideurs – face à l'adoption de nouvelles idées ou de nouveaux concepts. D'abord, bon nombre de groupes manifestent de l'intérêt envers le changement social : partis politiques, organisations non gouvernementales et regroupements de citoyens ou de gens d'affaires. Or, les nouvelles idées doivent être traduites pour une variété d'auditoires puisque tous les intervenants sociaux ne peuvent prendre part à une discussion à un même niveau. Par exemple, la capacité des organisations non gouvernementales de prendre part à une discussion varie souvent, parce que leur pouvoir, leur perception du problème et leur manière d'accéder à l'information appropriée peuvent varier. Donc, pour qu'une idée se concrétise, les efforts doivent être dirigés vers la compréhension des « blocages ». Autrement dit, il faut répondre aux questions suivantes : à qui cette idée fait-elle peur et pourquoi?



Il faut donc examiner les craintes, ce qui peut exiger la collecte de nouvelles données qui, auparavant, avaient pu sembler non pertinentes, mais qui sont, en fait, essentielles pour susciter l'enthousiasme de certains groupes. La plupart des nouvelles idées – de la justice réparatrice à une perspective qui va au-delà de la conjugalité, pour reprendre des exemples de la Commission du droit – suscitent de puissantes craintes. À la base de cette opposition, on retrouve souvent la crainte de connaître le désordre ou d'avoir à dépenser, et elle devrait, selon moi, être abordée dans des projets pilotes et des prévisions budgétaires.

En définitive, le passage de la recherche aux politiques ne repose cependant pas uniquement sur la compréhension du langage qu'utilisent les décideurs, des blocages des intervenants institutionnels et des craintes des différents intervenants sociaux; le public doit également y prendre part.

### Les Canadiens doivent faire preuve d'esprit critique

En fin de compte, le public doit être convaincu de la validité des idées et des politiques : il devra vivre avec les conséquences de la mise en application de ces idées. C'est lui qui élit les politiciens, qui leur écrit et qui les influence.

Il est donc essentiel d'expliquer les avantages des conclusions de la recherche. En pratique, cela signifie écrire dans les médias ainsi que chercher à attirer des auditoires considérables dans les discussions. Il s'agit là d'un rôle souvent difficile à jouer pour les universitaires, étant donné que la rédaction d'articles d'opinions pour les médias n'est pas considérée comme un véritable travail universitaire, et que le développement de la conscience communautaire prend beaucoup de temps. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle d'autres instituts

cherchent à susciter ce genre de discussion et d'engagement du public. En effet, de nombreux instituts de recherche mettent sur pied des mécanismes de consultation considérables dans le cadre de leur travail en recherche sur les politiques. Néanmoins, les universitaires doivent reconnaître qu'ils ont vraiment la responsabilité de partager leurs idées et leur expertise, et d'autoriser le public à participer à des discussions sur les politiques publiques et sur les idées qu'ils aimeraient voir mises en application.

Par conséquent, le grand public doit prendre part à ce processus, parce que l'élaboration de politiques ne peut pas lui être imposée ni faite pour lui; elle doit plutôt être faite « avec » lui, car la plupart des changements politiques exigent la coopération de différents intervenants. Une bonne mise en application exige un changement d'attitude du public autant que de décideurs à la fois puissants et convaincants.

Il est donc primordial de s'engager à créer l'espace pour faire place à la discussion critique au sein de notre société. Pour ce faire, il faut une volonté d'augmenter la participation démocratique dans les instituts de recherche et de politiques publiques, et une volonté de créer, au sein de différents groupes, la capacité de discuter.

Enfin, le passage de la recherche aux politiques concerne autant l'écoute des autres – les décideurs, les autres chercheurs, les intervenants sociaux et les citoyens – que la capacité de faire de bonnes recherches et des exposés limpides. Ce passage doit reposer sur une forte tradition démocratique permettant aux citoyens de prendre part à la recherche.

## Au-delà de la conjugalité

« Dans le présent rapport, la Commission du droit du Canada a remis en question le rôle de l'État dans la réglementation des rapports de nature personnelle entre adultes. La Commission a soutenu que les gouvernements ont eu tendance à s'appuyer trop lourdement sur des rapports conjugaux pour accomplir des objectifs gouvernementaux qui ont une tout autre importance. Le fait de se concentrer sur les rapports maritaux ou conjugaux n'est tout simplement pas la meilleure façon de promouvoir les intérêts de l'État en matière de rapports personnels étroits puisque cela exclut d'autres rapports qui sont également importants. Cependant, plutôt que de soutenir simplement que certains rapports sont actuellement exclus (comme les rapports non conjugaux) et devraient être inclus, la Commission du droit du Canada est d'avis qu'il est temps pour les gouvernements de réévaluer la façon dont ils réglementent les rapports de nature personnelle entre adultes. »

Tiré de Commission du droit du Canada, *Au-delà de la conjugalité : La reconnaissance et le soutien des rapports de nature personnelle entre adultes*, 2001.

Disponible à l'adresse  
<http://www.lcc.gc.ca/fr/themes/pr/cpra/report.asp>.

# Quel est le véritable rôle des analyses statistiques?

**Garnett Picot**

**Directeur général**

**Analyse socio-économique et commerciale  
Statistique Canada**

*Même si beaucoup de gens avancent qu'il existe, entre l'univers de la recherche et celui des politiques publiques, un grand écart qui restreint l'utilité des analyses quantitatives, l'expérience qui ressort des analyses sur le marché du travail démontre que les analyses empiriques peuvent en réalité influencer la politique.*

Voici le deuxième d'une série de trois articles, fondés sur les exposés présentés en octobre 2002 à Ottawa aux lauréats des Prix pour les étudiants diplômés dans le cadre des Prix pour la recherche sur les politiques au Canada.

L'analyse statistique et la recherche quantitative en sciences sociales jouent-elles vraiment un rôle dans l'élaboration des politiques publiques? Le présent article traite de cette question du point de vue d'un organisme statistique s'intéressant aux analyses empiriques. Même si beaucoup de gens avancent qu'il existe, entre l'univers de la recherche et celui des politiques publiques, un grand écart qui restreint l'utilité des analyses quantitatives, l'expérience qui ressort des analyses sur le marché du travail démontre que les analyses empiriques peuvent en réalité influencer la politique.

- Dans les années 90, la réforme du système de l'assurance-chômage, connue maintenant sous le nom d'assurance-emploi, a été influencée par des études statistiques présentant des données non scientifiques sur les « recours répétés » à l'assurance-chômage.
- Des études empiriques ont démontré que le fait que les petites entreprises soient à l'origine d'un nombre important de nouveaux emplois a suscité l'intérêt des politiques publiques envers la création de petites entreprises.
- Les inquiétudes relatives aux politiques en matière de cohésion sociale et de pauvreté infantile proviennent en partie d'études quantitatives faisant état des grandes inégalités dans le revenu et la pauvreté.
- Les politiques pour la promotion de la R-D et la diffusion des technologies ont eu un regain d'énergie après qu'il ait été démontré que la création de nouveaux produits et processus était un critère important pour distinguer les entreprises à faible croissance de celles à forte croissance.

- Les études statistiques ont été au centre de plusieurs autres débats, passés et présents, sur les politiques, notamment :
  - le débat sur « l'exode des cerveaux »;
  - le rôle de l'immigration au Canada;
  - le niveau et l'ampleur de l'analphabétisme chez de nombreux Canadiens;
  - l'équité entre les générations;
  - et les questions relatives à l'accès à l'enseignement dans un contexte où les frais de scolarité augmentent.

Les gouvernements s'intéressent plus en plus à l'élaboration de politiques « basées sur des données probantes ». La mise en place du Projet de recherche sur les politiques découle de cet intérêt.

Toutefois, de nombreux facteurs limitent l'influence des analyses quantitatives. En effet, l'élaboration de politiques publiques est avant tout un processus politique, où les preuves statistiques et empiriques ne jouent en général qu'un rôle secondaire. Par contre, les données non scientifiques et les expériences personnelles des Canadiens ont une incidence manifeste sur les politiques. Ainsi, lorsque l'analyse statistique appuie l'interprétation couramment admise par les Canadiens sur un sujet donné, les résultats sont acceptés assez facilement et les études peuvent alors avoir un impact immédiat et une grande influence sur les politiques. Mais les études empiriques peuvent aussi aller à l'encontre des idées généralement reçues. Par exemple, punir sévèrement les crimes en se fiant au sentiment du public selon lequel la criminalité et la violence sont en hausse demeure chose fréquente dans les politiques gouvernementales, et ce même si, depuis quelques années, les statistiques et les études sur le sujet montrent que le taux de criminalité est en baisse. Le public ne semble

pas vouloir accepter les données empiriques, tant qu'elles ne correspondent pas à ses perceptions. En d'autres termes, si les données empiriques s'inscrivent dans la même lignée que la conscience du public, elles sont immédiatement acceptées. Par contre, si elles prennent la direction inverse, elles soulèvent un tollé. Dans ce dernier cas, le mieux qui pourrait arriver est que l'analyse ait un effet politique au terme de nombreuses recherches et après un certain temps.

### Le rôle des analyses statistiques dans l'élaboration des politiques

Les documents publiés par les organismes statistiques ont plusieurs objectifs. Les entreprises ont recours aux statistiques à des fins commerciales, tandis que la population et les associations les consultent pour prendre des décisions éclairées. Toutefois, l'un des objectifs principaux d'un organisme statistique est de regrouper des renseignements utiles à l'élaboration de politiques publiques, ce qui est bien évidemment un processus complexe. Il suppose en effet la participation des politiciens, du public, des groupes d'intérêts spéciaux ainsi que celle de chercheurs et d'analystes politiques du secteur public et privé. Les expériences et les opinions des travailleurs canadiens, des gens d'affaires et de la population dans son ensemble, ainsi que l'idéologie politique s'entremêlent et aboutissent à des interventions. Les données empiriques et théoriques sur les activités sociales et économiques et la situation fiscale permettent de forger et de tempérer les opinions de ces groupes, ce qui a une incidence sur l'élaboration de politiques. Le présent article se concentre particulièrement sur le rôle joué par les analyses statistiques. Pour éviter d'alourdir le texte, le processus sera décrit en trois étapes, à savoir la détermination des

tendances nécessitant une intervention sous forme de politiques, l'évaluation de la causalité et l'élaboration d'une intervention appropriée.

### Détermination ou démonstration des tendances sur le plan des politiques

Le nombre d'enfants de familles à faible revenu a augmenté au cours des deux dernières années. Les familles pauvres comptent de plus en plus sur les transferts sociaux et moins sur les revenus d'emploi. Même si la croissance de la productivité a été positive, elle a tout de même affiché du retard par rapport à celle des États-Unis

*Aussi, pour éviter que le débat en matière de politiques ne dégénère en un débat sur la véracité d'une tendance donnée, il est primordial pour un organisme statistique de garder la confiance de ceux qui ont recours à ses services.*

pendant une partie des années 90. Pourtant, « l'exode des cerveaux » vers les États-Unis ne s'est pas accéléré, mais les personnes à revenu élevé et, vraisemblablement, hautement qualifiées ont tendance à émigrer. Enfin, même si elle était en baisse en Amérique du Nord dans les années 90, au Canada, la croissance de l'emploi a récemment surpassé celle de bien des pays.

Dans tous ces cas, les données statistiques ont attiré l'attention des analystes politiques, des politiciens et de la population dans son ensemble. Les « renseignements économiques de l'heure » découlant des enquêtes en cours (p. ex., le taux de chômage, le taux de faibles revenus, la croissance de l'emploi et l'indice des prix à la consommation) débouchent souvent sur une intervention, si les tendances sont mises dans une perspective à long terme. Les politiciens, les groupes d'intérêts spéciaux et le public utilisent tous ces renseignements économiques et sociaux pour déterminer les questions de politiques les plus urgentes.

Assurément, le rôle le plus important d'un organisme statistique est de fournir ces « renseignements ». En effet, sans des données précises, crédibles et dignes de foi, les questions de politiques passeraient difficilement aux étapes suivantes, soit la détermination des causes et les réponses, et on chercherait encore à savoir si les tendances sont réelles ou imaginaires. Aussi, pour éviter que le débat en matière de politiques ne dégénère en un débat sur la véracité d'une tendance donnée, il est primordial pour un organisme statistique de garder la confiance de ceux qui ont recours à ses services.

Mais comment les organismes statistiques décident-ils quelles nouvelles données chercher, quelles données conjoncturelles publier ou encore quelles études empiriques mener? Le fait de développer un flux d'information qui permettra d'évaluer les priorités est décisif. Dans sa description, « The Characteristics of an Effective Statistical System », le statisticien en chef du Canada, Ivan Fellegi, présente les approches que Statistique Canada favorise pour la détermination des priorités du fédéral, du provincial et des autres clients, comme :

- avoir pleinement accès aux documents du Cabinet des ministres;
- donner au statisticien en chef un accès direct aux sous-ministres;
- établir des relations bilatérales avec les principaux ministères chargés de l'établissement de politiques;
- garder en poste les coordonnateurs statistiques provinciaux et avoir recours à leurs services;

- chercher à obtenir les conseils des comités consultatifs professionnels;
- mener des évaluations orientées sur la clientèle des programmes de Statistique Canada;
- interagir avec des associations professionnelles et de gens d'affaires;
- obtenir la rétroaction du marché sur l'apport de Statistique Canada;
- enfin, maintenir une forte capacité d'analyse au sein de Statistique Canada afin de faciliter l'interaction et la communication avec les mini-

domaines des politiques, notamment le développement des jeunes enfants, la dynamique de la pauvreté et du revenu, les changements survenus dans les méthodes en place en milieu de travail, le niveau de santé des Canadiens et ses facteurs déterminants, le rôle de la technologie et de l'innovation et bien d'autres encore.

Toutefois, l'information susmentionnée sur les tendances révèle généralement peu de choses sur les causes sous-jacentes à la question et, par conséquent, aboutit rarement à l'in-

le même phénomène s'est reproduit (mais l'écart a récemment été réduit). Pourquoi? Parce que, même si les données sur les tendances cernaient bien la question de politique, elles n'en disaient que peu sur la cause du phénomène. De nombreuses études empiriques ont été menées et l'on a déterminé plusieurs facteurs, notamment ceux décrits ci-dessous.

- Dans les années 80, les Canadiens au chômage étaient plus enclins que leurs voisins américains dans la même situation, à se dire chômeurs (c.-à-d. chercheurs d'emploi), ce qui explique pourquoi le taux de chômage au Canada était plus élevé. En réalité, l'écart était, dans une large mesure, causé par la façon dont les participants ont répondu aux sondages. À cette époque, la création d'emplois était aussi rapide au Canada qu'aux États-Unis.
- Dans les années 90, les études mettaient d'autres facteurs en évidence, notamment les « différences institutionnelles » des marchés du travail (p. ex. : les lois sur le salaire minimum, les prestations d'assurance-chômage, les taux de syndicalisation, etc.), la longue et profonde récession au Canada et ses répercussions ainsi que la possibilité d'un plus grand décalage, au Canada, entre les compétences et le lieu de résidence du chômeur et les compétences demandées selon le lieu de travail.

Le fait important à souligner est que, même si les données sur les tendances révélaient le problème, il était essentiel, pour mieux diriger l'élaboration de politiques, de comprendre le pourquoi. Cet exercice s'est révélé très complexe; les réponses n'étaient pas toujours évidentes et ne le sont toujours pas dans certains débats. Il existe bien d'autres exemples de ce genre de situation.

- Pourquoi les Canadiens pauvres comptaient-ils de plus en plus sur les transferts sociaux et non sur leurs revenus (une tendance

*...l'intervention sous forme de politiques est souvent retardée par manque de compréhension des causes. Une maîtrise parfaite nécessite beaucoup d'efforts.*

stères chargés de l'établissement de politiques et la communauté universitaire et de constituer un ensemble de connaissances desquelles peuvent surgir de nouvelles idées de sources d'information.

Cette infrastructure permet à un organisme statistique de rester informé des enjeux et des priorités politiques. L'information amène des propositions de nouvelles sources de données et d'études statistiques visant à explorer des tendances en particulier. Généralement, les propositions émanent de clients importants, et même dans ce cas, l'équipe statistique devrait maîtriser les questions sous-jacentes à la proposition afin de mieux implanter les sondages ou la mise en place d'une source de données.

Ce flux d'information a permis à Statistique Canada et à ses organismes statistiques partenaires de bien répondre à la demande de nouvelles données permettant de résoudre les différents enjeux de politiques. La dernière décennie a vu naître de nombreuses nouvelles sources de données, souvent longitudinales, qui constituaient la matière première des études dans plusieurs

tervention appropriée. Les données mensuelles sur le chômage et l'emploi, le taux d'inflation et les statistiques de la criminalité contrôlent essentiellement les tendances de l'heure. Elles nous indiquent si une intervention s'impose et si d'autres renseignements sont nécessaires à l'établissement d'une intervention appropriée.

### Comprendre le pourquoi

Pour mener à bien une intervention, il faut d'abord en saisir les causes, tâche qui se révèle difficile dans le contexte des sciences sociales. D'ordinaire, il est impossible d'effectuer des expériences de contrôle lorsque les effets du traitement ne peuvent être facilement identifiés. Plusieurs des sources de données susmentionnées ont été élaborées pour expliquer pourquoi un événement donné se produit. Néanmoins, il arrive souvent que l'incapacité de repérer formellement les causes entrave l'élaboration d'une intervention adéquate.

Pendant des décennies, les taux de chômage du Canada et des États-Unis sont demeurés fort similaires, mais, durant les années 80, un écart s'est creusé entre les deux pays au détriment du Canada. Dans les années 90,



observée)? Était-ce en raison d'une forte désincitation au travail combinée à de généreux programmes sociaux, ou parce que le type d'emplois correspondant aux qualifications de ces travailleurs n'était pas disponible?

- « L'exode des cerveaux » était-il très important et en croissance, et, si oui, pourquoi? Dans ce cas, même l'établissement des tendances s'est révélé laborieux et la compréhension des causes possibles de tout exode l'était davantage. (Les conditions économiques des Canadiens pauvres? Les différences dans les taux d'imposition des particuliers? De meilleures conditions d'emploi et des occasions d'apprentissage plus nombreuses aux États-Unis?)
- Comme l'immigration tient une grande place dans la croissance du marché du travail et des villes du Canada, les produits économiques attribuables aux immigrants se détériorent (la tendance). Mais pourquoi? L'effet de la récession des années 90? L'aggravation des problèmes linguistiques? La difficulté à reconnaître les états de service des immigrants? Les changements dans le profil des immigrants?

À ce chapitre et à bien d'autres, l'intervention sous forme de politiques est souvent retardée par manque de compréhension des causes. Une maîtrise parfaite nécessite beaucoup d'efforts.

### Trouver l'intervention appropriée

La troisième étape de l'élaboration de politiques consiste à trouver l'intervention appropriée. Cet aspect dépasse le mandat d'un organisme statistique et de ses chercheurs. Il va souvent au-delà même des compétences et des connaissances de nombreux chercheurs qui se concentrent davantage sur le comment et le pourquoi du fonctionnement de l'économie que sur les politiques.

Cette tâche revient donc aux analystes politiques des ministères chargés de l'élaboration de politiques et au système politique. Certes, les renseignements économiques et les études analytiques des organismes statistiques ont un rôle à jouer. Toutefois, pour maintenir sa crédibilité, un organisme statistique doit être reconnu pour son objectivité et sa neutralité pour tout ce qui touche aux questions de politiques et, de ce fait, ne peut émettre aucune recommandation en matière de politiques.

### Diffusion des résultats

S'il existe de l'information statistique sur des questions de politiques importantes, comment entre-t-elle dans le processus d'élaboration des politiques? Cette question est très importante. L'écart entre les chercheurs universitaires et les analystes est bien connu. Généralement, les chercheurs sont rarement au courant des questions de politiques et des inquiétudes qu'elles soulèvent ou, encore, sont peu enclins à mener des analyses sur le plan des politiques. Quant aux analystes politiques, qui ont souvent à répondre à des demandes immédiates, ils ignorent généralement l'existence des recherches universitaires pertinentes. Toutefois, de gros progrès ont été réalisés pour remédier à la situation.

Le Forum canadien de recherche sur la situation d'emploi (FCRSE) a été mandaté pour régler ce problème dans le domaine du marché du travail. En vue d'encourager l'échange d'information entre les chercheurs universitaires qui s'intéressent au marché du travail et les analystes financiers du gouvernement, cet organisme les a réunis dans le cadre de conférences et d'ateliers sur les enjeux de politiques. Ensemble, ils identifient les enjeux et lancent, ensuite, la recherche pour faire la lumière sur ces derniers de la manière décrite ci-dessus. Ces rencontres constituent l'un des moyens efficaces de combler l'écart entre la recherche universitaire et les politiques

gouvernementales. Plus récemment, certains ministères chargés de l'élaboration de politiques ont mis en place des ateliers qui, à leur tour, ont créé des réseaux solides avec des chercheurs universitaires. Ces groupes se tiennent informés des recherches quantitatives reliées à l'élaboration de politiques et, souvent, en sont à l'origine. Le Projet de recherche sur les politiques a grandement contribué à la réduction de l'écart entre ces deux univers.

Grâce à cette meilleure communication, les analyses quantitatives pertinentes, aussi bien des organismes statistiques que de la communauté universitaire, sont souvent directement intégrées dans le processus d'élaboration des politiques.

### Influencer la conscience populaire

Mais il existe un autre moyen, moins direct, par lequel les résultats des études statistiques influencent les politiques. En effet, dans le processus qui vise à informer les Canadiens des questions de l'heure, généralement par le biais des médias, les analyses empiriques modifient leur compréhension du fonctionnement du monde. La perception commune d'un sujet donné est alors modifiée (ou renforcée). Comme la compréhension du public change, elle peut influencer les programmes et les interventions faisant partie du processus d'élaboration des politiques. Aussi, si les études appuient la vision populaire, elles sont rapidement acceptées et participent au renforcement de la compréhension du moment. Par contre, si l'information va à l'encontre de la conscience du public, des années peuvent passer avant qu'elles ne contrecarrent la compréhension antérieure. Le changement de perception est un processus lent qui n'est généralement pas déclenché par une simple étude statistique. Toutefois, le temps passant, l'information et la compréhension s'accumulent et se traduisent par

l'apparition de nouvelles interprétations qui vont influencer les interventions et les politiques.

Tout le monde sait que les petites entreprises sont à l'origine d'une part importante de la création de nouveaux emplois. En fait, cette conclusion est encore contestée par les chercheurs; pourtant, elle n'en est pas moins répandue. Grâce à une série d'études empiriques menées vers la fin des années 70, fondées sur de nouvelles données longitudinales, la conscience populaire à savoir qui crée les emplois a changé et il y a eu des interventions. Et ce n'est qu'un exemple parmi tant d'autres. Les analyses statistiques ont démontré qu'après des décennies de stabilité au Canada, l'écart s'est creusé entre les gains des travailleurs à haut revenu et de ceux à faible revenu (même si le système de transferts a compensé cette hausse et a évité l'aggravation des inégalités dans les revenus familiaux). L'information sur l'augmentation de l'écart entre les gains a modifié la perception du public, donnant lieu à des inquiétudes au sujet de la cohésion sociale et du besoin d'offrir une meilleure formation et éducation aux travailleurs moins bien payés et moins qualifiés.

Ce sont d'autres exemples de cas où les analyses, même largement diffusées, font face à des obstacles pour modifier la perception communément admise. Nous avons déjà signalé le sentiment populaire selon lequel nous vivons dans un environnement de plus en plus dangereux, même si les données montrent que les taux de criminalité sont en baisse. Dans les années 90, certains ouvrages populaires portaient sur la « disparition du travail » (reliée aux poussées technologiques) et tout le monde s'accordait à dire que l'instabilité en matière d'emploi était en hausse. Cette image a persisté malgré le fait que des études montraient que la stabilité de l'emploi était en fait en hausse et que la probabilité de congédiements massifs n'avait pas augmenté. Les organismes d'élabora-

tion de politiques étaient au courant de ces résultats, qui semblent avoir eu peu d'impact sur le public.

Les analyses statistiques appuient souvent l'élaboration de politiques et utilisent les médias pour porter l'attention du public sur les enjeux en cours. Comme le montrent les exemples cités, ces études ne sont qu'un moyen parmi tant d'autres pour fixer l'opinion du public, et l'étendue de l'impact varie selon le cas. Néanmoins, il s'agit là d'un moyen de communication efficace qui pourrait être utilisé à plus grande échelle, particulièrement par les chercheurs universitaires qui font des analyses quantitatives sur le plan des politiques.

### Conclusion

Même si elles appuient un processus essentiellement politique, les politiques gouvernementales sont influencées par la façon dont est mis en place un programme statistique et par les analyses empiriques menées dans le cadre d'un travail statistique. Les politiques publiques se porteraient-elles mieux si l'on consacrait plus de recherches empiriques à ces questions? Le manque de communication entre le monde de la statistique et celui de la recherche d'une part, et la communauté chargée de l'élaboration des politiques d'autre part, est-il trop important et donne-t-il ainsi lieu à une utilisation insuffisante de l'information existante? Les chercheurs présentent-ils l'information de façon accessible aux analystes politique (ou au public), et, si non, devraient-ils le faire? Les analystes politiques eux-mêmes devraient-ils consacrer plus de temps et d'efforts à repérer les recherches empiriques? Malheureusement, ces questions vont bien au-delà du cadre de cet article.

L'une des contributions les plus importantes qu'un système statistique puisse apporter à l'élaboration de politiques et de s'assurer que les données de base sur les tendances et les événe-

ments sont dignes de foi, et qu'elles sont perçues en tant que telles. Autrement, c'est l'existence ou l'importance de la tendance qui risque de susciter des débats et non plus les mesures à prendre. Il est essentiel de garder en place un système statistique qui bénéficie de la confiance de la population et des analystes politiques.

La seconde priorité est d'arriver à comprendre pourquoi les événements se produisent. Toute intervention adéquate suppose d'abord une bonne compréhension des causes. En ce qui concerne les marchés du travail et les entreprises, le système statistique du Canada a fait un grand pas dans la création de données et d'analyses qui vont dans ce sens. La mise en place de nouvelles sources de données spéciales (souvent longitudinales et en partenariat avec des organismes d'élaboration de politiques) et d'une capacité analytique correspondante a été significative. Compte tenu de la croissance du nombre de données sur le plan de l'élaboration des politiques, une plus grande capacité analytique, combinée à une orientation vers les politiques publiques dans les universités et les instituts de recherche de même qu'au gouvernement, pourrait se traduire par des gains considérables. En outre, il est primordial d'améliorer l'accès aux récentes bases de micro-données pour approfondir les analyses sur le plan des politiques. Les centres de recherche de données, mis sur pied par Statistique Canada, la communauté universitaire et le Conseil de recherche en sciences humaines, jouent actuellement un rôle clé en matière d'accès.

Des efforts continus pour le renforcement des liens entre la communauté de l'élaboration des politiques et celles de statistique et de recherche peuvent aussi aboutir à une meilleure information sur le plan des politiques. Les énormes progrès réalisés à différents niveaux permettraient l'élaboration de politiques davantage fondées sur des données probantes.

# Le rôle des groupes de réflexion dans l'élaboration des politiques publiques : le cas du Caledon Institute et de la Prestation nationale pour enfants

**Ken Battle**  
Président, Caledon Institute  
of Social Policy

*La réforme des prestations pour enfants est l'un des meilleurs exemples d'une importante réforme politique « graduelle ».*

*Par ce terme, j'entends un ensemble de réformes distinctes, à priori petites et discrètes, dont le résultat total est plus probant que la somme des résultats individuels.*

Voici le dernier d'une série de trois articles, fondés sur les exposés présentés en octobre 2002 à Ottawa aux lauréats des Prix pour les étudiants diplômés dans le cadre des Prix pour la recherche sur les politiques au Canada.

**A**u Canada, les groupes de réflexion sont moins nombreux et moins importants qu'aux États-Unis, où l'on retrouve notamment l'imposante Brookings Institution et ses nombreux concurrents, qui s'inscrivent aussi bien dans les idéologies des partis politiques de droite, du centre que de gauche. Mais les politiques publiques (du moins au Canada) constituent un domaine où il y a d'autres choses qui comptent que la taille. Ainsi, même si le Caledon Institute of Social Policy est un petit groupe de réflexion, il n'en est pas moins influent et son incidence sur la compréhension et l'élaboration des politiques sociales est importante. Nous décrivons dans cet article le rôle unique joué par le Caledon Institute dans le processus d'élaboration des politiques en nous référant à l'exemple de la Prestation nationale pour enfants (PNE), considérée comme l'innovation la plus importante dans la politique sociale canadienne depuis le régime d'assurance-maladie.

## Historique

Le Caledon Institute a été fondé en 1992 grâce, notamment, au soutien financier de la Maytree Foundation, une petite fondation familiale basée à Toronto et dirigée par des gens d'affaires et le mécène Alan Broadbent. Le Caledon Institute est enregistré selon les lois fédérales comme organisme privé sans but lucratif et à caractère charitable. Son équipe se compose de quatre personnes travaillant à temps plein à Ottawa et d'une personne à temps partiel à Toronto, sans compter les consultants qui sont parfois amenés à travailler sur certains projets. En plus du financement de la Maytree Foundation, les projets du Caledon Institute sont financés par d'autres fondations, par des

organismes gouvernementaux et non gouvernementaux et par des contrats.

Les objectifs officiels du Caledon Institute, tels qu'ils sont décrits dans les documents de constitution, sont aussi ses objectifs réels et ils reflètent parfaitement l'identité du groupe. Ils sont la source et le moteur de l'imposant travail que nous avons accompli au cours de nos dix premières années d'existence. C'est aussi eux qui nous ont permis de croître rapidement et de compter, aujourd'hui, parmi les plus importants groupes de réflexion en matière de politiques sociales au Canada. Ces objectifs consistent à :

- mener des recherches sur la nature, les causes et les conséquences de la pauvreté et des autres problèmes économiques et sociaux;
- élaborer et proposer des politiques progressistes, réalisables et novatrices pour combattre la pauvreté et les autres problèmes économiques et sociaux, sur la base des expériences et des résultats obtenus à l'échelle canadienne et internationale;
- mettre en place des méthodes novatrices pour accroître la sensibilisation du public et encourager le dialogue sur la pauvreté, les autres problèmes économiques et sociaux et les politiques publiques;
- propager l'information sur les tendances économiques et sociales, les enjeux et les politiques auprès des différents organismes et de la population, aussi bien au Canada qu'à l'étranger, notamment les groupes de lutte contre la pauvreté et pour la justice sociale, les décideurs politiques, les chercheurs, les enseignants et les médias;
- enfin, étudier et promouvoir la réforme et l'intégration des politiques économiques et sociales.

Le fait que le Caledon Institute soit orienté sur l'action le distingue des autres groupes de réflexion. En effet, le Caledon Institute ne se limite pas à la recherche et aux analyses; il souhaite non seulement implanter ses

idées et ses propositions dans le discours public et le processus d'élaboration de politiques, mais aussi les voir concrétisées dans des lois. Pour ce faire, il nous arrive parfois de pousser les portes du gouvernement pour faire connaître nos idées et obtenir des contrats des ministères, des fonctionnaires ou des groupes de travail. Par ailleurs, certains politiciens et fonctionnaires ont fréquemment recours à nos services.

En réalité, le Caledon Institute cherche à influencer, directement et indirectement, les politiques publiques. L'aspect direct de notre travail comprend des activités qui se font au sein même du gouvernement, par exemple, l'établissement et la définition des priorités politiques, la recherche sur les politiques et leur élaboration ainsi que l'apport d'idées et de propositions de réformes. Certains de ces travaux sont rémunérés et d'autres ne le sont pas.

L'influence « indirecte » du Caledon Institute comprend un série d'activités communes à la plupart des groupes de réflexion. Nous tentons d'alimenter et de susciter l'intérêt du public et celui des médias en ce qui a trait aux questions de politiques. Grâce à notre travail et à celui des centaines de personnes que nous publions, nous participons à la construction d'un ensemble de connaissances, sans compter que nous nourrissons et influençons le travail d'autres intervenants dans le processus politique, que ce soit au sein du gouvernement ou en dehors. La plupart de nos publications écrites se présente sous forme d'articles, de commentaires, de brefs descriptifs, de projets novateurs issus de la communauté et de leaders influents (entrepreneurs sociaux), d'éditoriaux et de lettres à l'éditeur ainsi que de gros rapports de recherche et même, à l'occasion, de livres. De plus, nous avons aussi produit des cassettes vidéo et faisons beaucoup de travail médiatique, soit des entrevues sur notre travail et sur les questions de l'heure ainsi que des points de presse pour les journalistes et les chroniqueurs.

L'une de nos plus grandes réalisations en matière de politiques est la réforme des prestations pour enfants, qui sert maintenant d'étude de cas sur le rôle d'un groupe de réflexion dans l'avancement des politiques publiques canadiennes.

### **La Prestation nationale pour enfants : un succès politique pour le Caledon Institute**

Le travail du Caledon Institute surpasse sans doute celui de bien d'autres organismes, que ce soit au sein du gouvernement ou en dehors, pour ce qui est de soutenir une réforme majeure des prestations pour enfants et d'encourager sa compréhension, par l'entremise de la fameuse Prestation nationale pour enfants (PNE), et pour donner un élan politique à cette initiative. Cette dernière est considérée comme étant la réforme la plus prometteuse sur le plan des politiques sociales canadiennes depuis l'instauration du régime d'assurance-maladie. Le Caledon Institute a joué un rôle central dans l'inclusion de ce projet dans le budget fédéral de 1997. Mais avant d'aller plus loin sur ce point, j'aimerais brièvement revenir sur les origines et la nature de cette réforme.

La réforme des prestations pour enfants est l'un des meilleurs exemples d'une importante réforme politique « graduelle ». Par ce terme, j'entends un ensemble de réformes distinctes, à priori petites et discrètes, dont le résultat total est plus probant que la somme des résultats individuels. Une réforme graduelle se distingue par son caractère réfléchi et ciblé, où le désordre et le hasard n'ont pas leur place. Avec le temps, l'accumulation des changements individuels se traduit par des revirements importants et planifiés dans la structure et les objectifs des politiques publiques.

La grande aventure de la PNE a commencé il y a plusieurs dizaines d'années, lorsque, en 1978, pour la première fois, un système d'imposition accordait des avantages sociaux aux Canadiens en dessous du seuil de

cotisation grâce à la mise en place du crédit d'impôt pour enfants par le gouvernement Trudeau. Le gouvernement conservateur de Mulroney a donc hérité, de son prédécesseur, d'un ensemble de programmes complexes et peu intégrés, créés à différents moments avec des objectifs différents et parfois contradictoires, par exemple, les allocations familiales (dès 1944), l'exonération fiscale pour enfants (en 1918) et le crédit d'impôt pour enfants (en 1978). Au bout du compte, il n'y avait aucun lien logique entre les paiements versés dans le cadre de ces programmes dépareillés et les besoins indiqués par le niveau de revenu familial. En effet, les familles à revenu modeste recevaient davantage que les familles pauvres, et ces dernières guère plus que les bien nantis. De plus, certaines familles ayant des revenus semblables recevaient des prestations différentes, calculées d'après la contribution de chaque parent au revenu familial.

Animés en partie par le désir de consacrer des ressources limitées pour répondre aux besoins, mais surtout par la lutte au déficit, les gouvernements fédéraux successifs ont mis en oeuvre une série de changements qui ont uniformisé et renforcé, au bout du compte, leurs prestations pour enfants. Pourtant, de 1985 à 1999, leur désindexation a miné les augmentations pour les familles à faible revenu et réduit les prestations pour les familles plus aisées. Actuellement, Ottawa offre un seul programme axé sur le revenu familial, à savoir la Prestation fiscale canadienne pour enfants, qui en donne beaucoup plus aux pauvres (jusqu'à 4 910 \$ pour deux enfants, soit plus du double qu'en 1984) et continue à desservir la grande majorité des familles canadiennes, excepté, toutefois, les familles à très haut revenu. Par ailleurs, en 2002, Ottawa a complètement indexé la PNE, mettant ainsi fin à une approche favorisant l'érosion.

La Prestation fiscale canadienne pour enfants représente la contribution



du gouvernement fédéral à la PNE, un projet né du partenariat entre le gouvernement du Canada, les provinces et les territoires et intégré au budget fédéral de 1997. Les provinces et les territoires participent à la PNE en réinvestissant des fonds qui étaient jusque-là consacrés aux prestations d'aide sociale pour enfants, dans les autres programmes destinés aux familles à faible revenu ayant des enfants (p. ex. : les prestations pour enfants et les suppléments de gain fondés sur le revenu, les services de garde d'enfants et autres services à la petite enfance ainsi que les prestations d'assurance-maladie complémentaires). Comme Ottawa a augmenté le montant de la Prestation fiscale canadienne pour enfants, les provinces et les territoires peuvent réduire leurs prestations pour enfants, même s'ils ont accepté de réinvestir, à juste titre, ces économies dans de meilleures façons d'aider les familles à faible revenu ayant des enfants.

Au cœur de la justification politique de la PNE se trouve le concept de « mur de l'aide sociale », avancé par le Caledon Institute et adopté par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Dans le cadre de l'ancien système, les familles bénéficiant de l'aide sociale recevaient des prestations pour enfants sous deux formes, soit, des prestations provinciales ou territoriales d'aide sociale au nom de leurs enfants et des prestations fédérales pour enfants (versées, de 1993 à 1997, sous forme de prestation fiscale pour enfants), tandis que les familles pauvres qui avaient un revenu ne recevaient que les prestations fédérales pour enfants. De ce fait, les familles assistées recevaient, en moyenne, près du double du montant alloué aux autres familles pauvres avec des enfants. Les familles qui sont sorties de l'aide sociale en travaillant se sont heurtées au mur de l'aide sociale. En effet, non seulement ont-elles perdu des milliers de dollars en presta-

tions provinciales et territoriales pour enfants, mais aussi, dans la majorité des cas, les autres prestations du genre (p. ex. : assurance-maladie complémentaire) alors même que leur revenu (généralement bas) était déjà grugé par l'impôt sur le revenu, les charges sociales et les dépenses liées à l'emploi comme les services de garde, les vêtements de travail et le transport.

La PNE est l'une des rares réformes de l'histoire des politiques publiques canadiennes qui s'est imposée comme une évidence aux gouvernements de tous horizons politiques grâce à son importante justification politique. À ce chapitre, on peut notamment citer sa volonté d'abattre le mur de l'aide sociale qui se dresse sur le chemin des familles passant de l'aide sociale au marché du travail; d'offrir une prestation garantie, pleinement indexée, transférable et non stigmatisante qui traite sur un pied d'égalité toutes les familles à faible revenu et les intègre dans un programme social au service de toutes les familles, pauvres ou non; enfin, de réduire l'ampleur de la pauvreté chez les enfants. Il s'agit d'une réforme unique car elle suppose un partenariat entre le gouvernement du Canada, les provinces et les territoires – chose peu fréquente en cette époque où le gouvernement fédéral n'est pas reconnu pour son esprit de coopération. Par ailleurs, elle suppose aussi que les deux paliers de gouvernement mettent en place de grandes réformes qui dépendent des deux parties. Comme cette réforme ne nécessitait pas la mise en place d'une nouvelle législation, ou, pire encore, un changement constitutionnel, elle a eu lieu rapidement grâce à un accord politique pragmatique.

Nous ne sommes plus qu'à un budget fédéral<sup>1</sup> de la fin de la première étape de mise en place de cette réforme novatrice, soit l'instauration d'une prestation intégrée pour enfants qui éliminerait les prestations d'aide sociale pour enfants pour les rem-

placer par des prestations fédérales-provinciales-territoriales pour enfants fondées sur le revenu. La Prestation fiscale canadienne pour enfants verse actuellement un maximum de 2 422 \$ par enfant, montant que l'on prévoit faire passer à au moins 2 520 \$ d'ici juillet 2004. Le Caledon Institute a expressément demandé à Ottawa d'accélérer le versement de l'investissement prévu pour la Prestation fiscale canadienne pour enfants en intégrant, au budget 2003, une allocation maximale de 2 600 \$ pour les paiements prévus de juillet 2002 à juin 2003 (l'augmentation sera alors rétroactive à juillet). Par ailleurs, le budget devrait aussi tenir compte d'une seconde hausse importante, une sorte d'avance pour la deuxième phase de la réforme, qui permettra à la Prestation fiscale canadienne pour enfants d'atteindre graduellement son but ultime, à savoir une prestation pour enfants appropriée. Par appropriée, nous entendons une prestation pour enfants maximale qui couvrirait largement les coûts liés à l'éducation d'un enfant dans un contexte familial où le revenu est faible. Cette situation permettrait alors de combler l'écart qui sépare les salaires, qui tient compte du statut individuel et non familial du travailleur, et les besoins financiers d'une famille, qui varient selon le nombre de personnes qui la composent.

Dans un rapport publié en 1997, le Caledon Institute suggérait le montant de 4 000 \$, soit l'équivalent, de nos jours, de 4 400 \$. Mais nous nous en sommes délibérément tenus à un faible niveau et avons recommandé de mener une étude, basée sur des données récentes, pour savoir combien il en coûte d'élever un enfant. Il est évident que nous ne pourrions atteindre cet objectif en une seule année, ni même en quelques-unes, mais nous devrions être en mesure d'y arriver d'ici la fin de la décennie. Le Royaume-Uni et l'Australie offrent

1 Au moment du dépôt de cet article, le budget de 2003 n'était pas encore connu.

déjà aux familles à faible revenu des prestations pour enfants plus élevées que celles du Canada.

La prestation intégrée pour enfants que nous nous apprêtons à mettre en place sortira les prestations pour enfants de l'aide sociale. Des augmentations successives des prestations pour enfants, à mesure que nous avançons vers une prestation appropriée, se traduiront par une nette hausse des montants versés aux familles bénéficiant de l'aide sociale et à celles qui ont un faible revenu salarial. Toutefois, il faut être conscient que la mise en œuvre d'une telle prestation suppose aussi l'amélioration des prestations pour enfants versées aux familles mieux nanties, surtout celles de la classe moyenne.

### Le rôle du Caledon Institute dans la mise en place de la PNE

J'avais trente et un ans, et je travaillais au Conseil national du Bien-être, lorsque je me suis penché pour la première fois sur la question de la réforme des prestations pour enfants et que je me suis mis à la défendre. J'en avais cinquante au moment de la mise en œuvre de la PNE. Le concept de réforme graduelle que j'avance découle donc directement de mon expérience personnelle.

La PNE est bien entendu le résultat du travail de nombreuses personnes, en majeure partie des fonctionnaires des différents gouvernements, dont on oublie souvent la contribution. Cette initiative n'aurait non plus jamais vu le jour sans le soutien et l'engagement de certains politiciens, notamment les ministres des Finances et du Développement des relations humaines du gouvernement du Canada, des provinces et territoires, parmi lesquels figure le premier ministre de la Saskatchewan, Roy Romanow, qui y a joué un rôle de premier plan. Enfin, comme groupe de réflexion, le Caledon Institute a aussi joué un rôle clé et sans précédent dans la réforme de la PNE.

### Réalisations à l'extérieur de la fonction publique

Dans les années 80, alors que j'étais directeur du Conseil national du Bien-être, un comité consultatif de citoyens auprès du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, j'étais considéré comme un analyste et un critique éminent en matière de prestations pour enfants, lesquelles avaient subi une série de réformes graduelles à l'époque de Pierre Trudeau, puis de Brian Mulroney. Mes efforts visaient l'intégration des différentes prestations pour enfants dans un crédit unique, remboursable et complètement indexé, dont le montant serait basé sur le revenu familial. J'ai été le premier, dans le cercle des politiques sociales, à renoncer au modèle traditionnel en faveur d'un système ciblé tout en demeurant généralisé, où les montants alloués sont fondés sur le revenu familial. Comme les ressources doivent être concentrées sur l'amélioration des prestations pour les familles à faible et moyen revenu, ce système ne prévoit pas de prestations pour les familles à revenu élevé. En 1993, cette idée s'est concrétisée lorsque le gouvernement fédéral a intégré les allocations familiales, le crédit d'impôt pour enfants et le crédit d'impôt non remboursable à la Prestation fiscale pour enfants en fonction du revenu familial.

Par la suite, j'ai entrepris ce que j'appelle un effort de recherche et développement sur les prestations pour enfants dans le cadre d'un article publié en annexe du rapport sur la pauvreté chez les enfants de la Commission sénatoriale en 1990. J'ai étendu mon champ d'analyse pour y inclure les prestations d'aide sociale pour enfants des provinces et des territoires et aboutir aux premières propositions chiffrées pour une prestation nationale intégrée pour enfants.

La première publication du Caledon Institute a été un éditorial, paru dans le *Globe and Mail*, sur la Prestation fiscale pour enfants annoncée dans le budget fédéral de 1992 et que nous avons utilisé comme document de

base. Par la suite, Leon Muszynski, mon collègue du Caledon Institute, et moi avons rédigé un rapport, intitulé *One Way to Fight Child Poverty*, qui mettait à jour mon précédent travail sur la création d'une prestation intégrée pour enfants en établissant une argumentation en faveur de la réforme (en utilisant la métaphore du mur de l'aide sociale) conjointement à une proposition chiffrée et concrète. Ce rapport a eu une grande influence sur la scène politique fédérale et provinciale. Un autre rapport sur la réforme des politiques sociales, publié par le Conseil ministériel provincial et territorial, demandait expressément l'établissement d'un partenariat entre les divers paliers de gouvernement pour la mise en place d'une prestation intégrée pour enfants, un grand pas en avant pour susciter la volonté politique d'agir. Par ailleurs, le Caledon Institute a aussi publié un article, signé par trois fonctionnaires du gouvernement de l'Ontario, sur le programme de revenu pour enfants de l'Ontario, qui aurait été à l'origine du premier système provincial de prestations intégrées pour enfants au Canada. Malheureusement, le gouvernement Rae a mis un frein à la réforme en raison de la détérioration de sa situation financière (en partie à cause des coupures fédérales dans les paiements de transfert). À ce stade, le travail du Caledon Institute pour l'instauration d'une prestation intégrée pour enfants consiste non seulement à élaborer une politique de R-D, mais aussi à établir et définir les priorités politiques. Le parti libéral fédéral de l'Ontario et la Convention nationale sur la politique libérale ont appuyé la proposition d'intégration du Caledon Institute.

### Réalisations au sein de la fonction publique

Le Caledon Institute a commencé à travailler au sein même du gouvernement pour ce qui est de l'établissement et de la définition des priorités politiques, après qu'il ait obtenu une réponse positive à sa demande

d'amener à la table des discussions une réforme politique sur la question de la prestation intégrée pour enfants. Sherri Torjman, vice-présidente du Caledon Institute, et moi-même avons rédigé un document de réflexion sur une réforme des politiques sociales destiné à Lloyd Axworthy, nouveau (et premier) ministre du Développement des ressources humaines, dans lequel nous proposons un cadre de travail pour une réforme exhaustive visant essentiellement une prestation intégrée pour enfants. Nous avons aussi demandé au nouveau gouvernement fédéral d'examiner en profondeur ses politiques sociales, requête à laquelle le futur gouvernement fédéral a accédé en confiant cette tâche à Llyod Axworthy. En outre, à titre de membre du Groupe de travail ministériel sur la réforme de la sécurité sociale, nous avons diffusé nos idées sur la prestation intégrée pour enfants, en participant à la rédaction du Document de travail sur la réforme de la sécurité sociale et d'un document de référence sur les prestations pour enfants. Le Caledon Institute a aussi parrainé un séminaire sur la pauvreté chez les enfants, y compris la réforme des prestations pour enfants, dans le cadre d'un examen des consultations publiques.

Au cours de l'été 1996, j'ai été nommé Conseiller principal en politiques auprès du ministre du Développement des ressources humaines, Doug Young, et, après son départ pour le ministère de la Défense, je suis resté en poste auprès de son successeur, Pierre Pettigrew. Dans le cadre de cette fonction, j'ai rédigé le document de base démontrant le bien fondé d'une Prestation nationale pour enfants. Ce document a bénéficié d'une large diffusion, probablement même à l'extérieur d'Ottawa. À ce stade, je dirais que le travail du Caledon Institute était un (petit) travail politique, puisque je n'étais qu'un consultant en politiques temporaire dans un regroupement officieux de fonctionnaires du ministère d'exécution et de l'agence centrale, travaillant

pour faire accepter l'idée d'une prestation nationale pour enfants. Durant cette période de formation, j'ai vécu trois événements importants. Le premier a eu lieu un dimanche matin de novembre et consistait en un entretien avec le ministre des Finances, Paul Martin, au sujet de mon article; le deuxième était la présentation de la réforme au comité du Cabinet sur le développement social, devant le ministre Pettigrew et le sous-ministre Mel Cappe; et le troisième était l'obtention d'une « avance » pour la Prestation nationale pour enfants dans le budget de 1997 grâce à ma collaboration avec des fonctionnaires du DRHC. J'ai rédigé la version préliminaire du document proposant la PNE destiné au budget.

J'ai aussi été membre du Groupe de travail fédéral et provincial sur la Prestation nationale pour enfants durant quelques mois avant de décider de me retirer de la fonction publique. Le groupe de travail chargé de la PNE était vraiment important pour la réforme, car il avait la pénible tâche de concrétiser le projet du budget en mesures. Ses co-présidents fédéraux et provinciaux, ainsi que les autres membres, méritent une grande dose de crédit pour leur engagement, leur ténacité, leur expertise et leur acharnement.

### Retour à l'extérieur de la fonction publique

Par le biais d'articles, publiés par le groupe même ou par d'autres organismes, d'entrevues avec les médias et de conférences, le Caledon Institute a pris part à plusieurs débats sur la PNE, critiquée par les groupes sociaux sous prétexte que les familles assistées ne voyaient aucune majoration nette du montant de leurs prestations. Par exemple, j'ai rédigé des articles sur la réforme des prestations pour enfants pour la Revue fiscale canadienne et Options politiques. Par ailleurs, le John Deutsch Institute de l'Université Queen's et l'Institute for Policy Analysis de l'Université de Toronto ont conjointement publié mon ouvrage

sur le budget fédéral de 1997; j'ai aussi écrit une évaluation critique de la PNE, intitulée *Canada's National Child Benefit: Phoenix or Fizzle?*. En outre, le Caledon Institute a publié deux des plus importantes et plus crédibles études sur la réforme des prestations pour enfants, à savoir *Child Benefit Reform in Canada: An Evaluative Framework and Future Directions* (que j'ai dirigé avec Michael Mendelson, un éminent chercheur du Caledon Institute, pour le compte du DRHC et du gouvernement de la Colombie-Britannique) et *Benefits for Children: A Four Country Study*, une étude internationale comparative sous forme d'articles sur l'Australie, le Canada, le Royaume-Uni et les États-Unis, publiée conjointement par le Caledon Institute et la Rowntree Foundation du Royaume-Uni.

À la demande du Groupe de travail fédéral-provincial chargé de la PNE et du DRHC, le Caledon Institute a aussi exploré des options pour la Prestation fiscale canadienne pour enfants afin de définir une prestation appropriée pour l'avenir, étant donné que la phase actuelle, soit la mise en place d'une prestation intégrée pour enfants, touche à sa fin.

### Conclusion

Les rôles nombreux et variés joués par le Caledon Institute dans la réforme de la PNE illustrent bien la façon dont fonctionne un groupe de réflexion, même si je ne sous-entend aucunement que tous les groupes de réflexion devraient suivre notre exemple ou que notre façon de faire est la seule qui porte ses fruits dans le processus d'élaboration de politiques. En résumé, le travail du Caledon Institute illustre son rôle relatif à : l'établissement des priorités politiques, la recherche en politiques, la formation de regroupement visant à soutenir des propositions de réforme, l'élaboration de documents de politiques gouvernementales, la tenue de rassemblements d'intervenants politiques, la liaison avec les médias, la lutte aux mythes et la vulgarisation des politiques publiques.

# Synthèse de recherche scientifique (Analyses systématiques et méta- analyses) : Quoi, pourquoi et comment

**Jeff Frank**  
Directeur de projet  
Projet de recherche  
sur les politiques

et

**P.J. Deveraux**  
Université McMaster

Face à des études nombreuses et parfois contradictoires sur une question donnée, à quoi sert-il d'élaborer des décisions fondées sur des données probantes aux yeux des responsables de l'élaboration des politiques? Dans l'optique où la réponse la plus évidente à une question scientifique est le résultat d'un enchevêtrement d'études rigoureuses, la synthèse de recherche scientifique s'impose d'elle-même.

Beaucoup ignorent ce qu'est vraiment la synthèse de recherche. Le terme fait référence aussi bien à des analyses documentaires thématiques traditionnelles qu'à des approches basées sur des méthodes systématiques et quantitatives visant l'analyse de résultats de recherches connexes. La synthèse de recherche s'est révélée utile dans de nombreux secteurs d'activité. Cependant, au cours des dernières décennies, au sein de la communauté scientifique, ce processus systématique d'analyse de la recherche a fait ses preuves en tant que science. Autrefois, il n'était pas rare que des chercheurs publient des rapports de synthèse traditionnels qui manquaient de transparence quant à l'origine des faits probants inclus dans leurs publications. Les articles traditionnels présentent un risque important de parti pris face aux constatations. En revanche, la synthèse de recherche scientifique est un moyen de recherche efficace qui est mené avec soin et qui permet d'explorer une multitude de recherches scientifiques. Elle permet de retenir celles qui sont admissibles en raison de leur pertinence et de leur qualité, de rassembler les preuves et de tirer des conclusions sur leur orientation.

Il existe deux genres de synthèses de recherche scientifique. L'*analyse systématique* est une étude qui porte sur une question de recherche spécialisée. La sélection des études admissibles est effectuée selon des critères d'admissibilité et des recherches exhaustives. L'analyse systématique permet d'évaluer la validité des études admissibles. Dans tous les cas, il est important que les critères d'admissibilité et de qualité soient explicites de sorte que les résultats puissent être décortiqués et même reproduits. Quant à la méta-analyse, elle consiste en un processus statistique de combinaison des résultats des diverses études d'une analyse systématique.

Au cours des quinze dernières années, les analyses systématiques et les *méta-analyses* ont eu un impact significatif sur le secteur des soins de santé. D'ailleurs, des approches semblables sont maintenant mises à l'essai dans le domaine des sciences sociales. La Cochrane Collaboration a été créée en 1993 dans le but de préparer et d'actualiser les analyses systématiques des recherches sur les effets des interventions dans le secteur de la santé et de rendre les renseignements accessibles. Depuis 1993, la Cochrane Collaboration connaît une croissance exceptionnelle, alors que des milliers de chercheurs et de non-chercheurs de toute la planète adoptent le processus d'analyse systématique pour mener leurs études. L'analyse systématique a considérablement influencé la prestation des soins de santé, tout comme le genre de recherches qui sont subventionnées. La Campbell Collaboration suit cette même voie dans les secteurs de l'éducation, de la justice et de l'assistance sociale.

Comme bien des recherches, les analyses systématiques et les méta-analyses peuvent conduire à de fausses conclusions si elles ne sont pas bien menées. Par conséquent, il est primordial de s'appuyer sur des critères d'admissibilité explicites; d'entreprendre des recherches détaillées (recherches publiées et, de préférence, non publiées) et d'évaluer la qualité des études. Bien que les analyses systématiques soient de plus en plus répandues, il arrive fréquemment que les décideurs ne trouvent pas d'analyses systématiques touchant leur champ d'intérêt. Dans ce cas, ils doivent s'en remettre à un niveau de preuve plus faible (des études individuelles sur un sujet donné). Une des principales raisons pour lesquelles il



arrive que les études individuelles et les analyses systématiques n'abordent pas à un sujet particulier est le manque de subventions pour soutenir ces recherches scientifiques. Les coûts de la recherche sont élevés, moins importants toutefois que les coûts associés à des politiques qui, ultérieurement, s'avèrent inefficaces et nuisibles.

La synthèse de recherche scientifique (les analyses systématiques et les méta-analyses) est la « norme d'excellence » relativement à l'élaboration de décisions fondées sur des données probantes. L'article complémentaire qui suit porte sur une étude récente des préoccupations touchant des questions d'intérêt public : les taux de mortalité dans les hôpitaux privés sans but lucratif et à but lucratif. Cette étude, qui a été présentée devant la Commission Romanow sur l'avenir des soins de santé au Canada, est au nombre de celles qui ont grandement influencé le ton des débats en matière de soins de santé. La sempiternelle question continue cependant d'être posée, « où sont les preuves? ».

Pour de plus amples renseignements sur la synthèse de recherche, la Cochrane Collaboration et la Campbell Collaboration, veuillez consulter les sources suivantes :

- Harris Cooper (1998) *Synthesizing Research : A Guide for Literature Reviews*, Sage Publications.
- Cochrane Collaboration : <http://www.cochrane.org>.
- Campbell Collaboration : <http://www.campbellcollaboration.org>.

## ÉVÉNEMENT À VENIR

**Du 26 au 31 octobre 2003**

### **Le XIe colloque Cochrane : Evidence, Health Care and Culture**

(Données scientifiques, soins de santé et culture)  
(Barcelone, Espagne)

Le Centre Cochrane ibéro-américain tiendra le 11e Colloque Cochrane à Barcelone (Espagne) du dimanche 26 octobre au vendredi 31 octobre 2003.

Le Colloque de Barcelone est organisé à l'intention des personnes qui travaillent déjà au Centre de collaboration Cochrane et des personnes de l'extérieur désireuses de s'informer et de participer aux discussions sur ces questions. La première partie du colloque (du 26 au 28 octobre) sera principalement consacrée à la formation méthodologique, à la coordination des groupes et aux séances de comités. La deuxième partie (du 29 au 31 octobre) sera axée sur l'application des données scientifiques, en tenant compte des différences au niveau des besoins, des circonstances et des perspectives.

Vous pouvez obtenir le formulaire d'inscription à l'adresse suivante :

<http://www.colloquium.info/formcochrane.htm>

## La justice réparatrice

« Il est évident que le système de justice pénale traditionnel, qu'on a souvent jugé trop officiel, punitif et accusatoire, change actuellement. L'accroissement important du nombre de programmes de justice réparatrice en vigueur au Canada a sans aucun doute une incidence sur la théorie et la pratique de la justice pénale. Nous traversons actuellement une période de changement important. Mais comme l'indiquent les résultats de la présente méta-analyse, nous nous dirigeons dans la bonne direction. L'ajout de programmes de justice réparatrice a amélioré la satisfaction de la victime à l'égard d'un processus qui était, de par sa nature même, assez insatisfaisant. De plus, cette réponse au comportement criminel a une incidence importante en incitant plus de délinquants à assumer la responsabilité de leurs actes et à réparer certains des préjudices qu'ils ont causés en dédommageant leurs victimes. Bien que les gains réalisés en matière de récidive ne soient pas aussi importants que le " traitement correctionnel approprié ", la justice réparatrice semble réduire la récidive dans le cas de ceux qui choisissent d'y participer. Enfin, la satisfaction des délinquants qui participent aux programmes de justice réparatrice connaît une hausse modérée comparativement à celle des délinquants du système classique. »

Tiré de Jeff Latimer, Craig Dowden et Danielle Muise, *L'efficacité des pratiques de la justice réparatrice : Méta-analyse*, Division de la recherche et de la statistique, Série sur les méthodologies, ministère canadien de la Justice, 2001.

Il s'agit de la première publication d'une série préparée par la Division de la recherche et de la statistique, dans laquelle seront abordées des méthodes novatrices de recherche sur les politiques.

On peut consulter ce rapport à l'adresse <<http://canada.justice.gc.ca/fr/ps/rs/rep/meta-f.pdf>>.

# Analyse systématique et méta- analyse d'études visant à comparer le taux de mortalité dans les hôpitaux privés à but lucratif et sans but lucratif

**P.J. Devereaux**  
Université McMaster

*dans l'éventualité où le Canada  
remplacerait tous ses hôpitaux  
pour des hôpitaux privés à but  
lucratif, il y aurait 2 000 décès  
supplémentaires chaque année.*

*Indéniablement, ces résultats  
remettent sérieusement en  
question le bien fondé d'élargir  
le champ d'application d'un  
système privé à but lucratif en  
matière de prestation de soins de  
santé au Canada.*

Le cardiologue P.J. Devereaux achève actuellement un doctorat au Programme de méthodologie de la recherche sur la santé à l'Université McMaster. En 2002, il recevait un des Prix pour la recherche sur les politiques au Canada dans la catégorie Étudiants diplômés. Ce prix lui a été remis dans le cadre du Projet de recherche sur les politiques, en partenariat avec le Conseil de recherches en sciences humaines, le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie et les Instituts de recherches en santé du Canada.

Cette étude a paru dans l'édition de mai 2002 du Journal de l'Association médicale canadienne (166, p. 1399-1406).

Les Canadiens ont engagé un long débat sur la valeur relative de la prestation des soins de santé dans les établissements privés à but lucratif par rapport aux établissements privés sans but lucratif. Un groupe de chercheurs de l'Université McMaster a contribué à éclairer ce débat. Ils ont mené des études visant à comparer le taux de mortalité dans les hôpitaux privés à but lucratif par opposition aux hôpitaux privés sans but lucratif. En tout, plus de 26 000 hôpitaux et 38 millions de patients ont participé à quinze études. Certaines études ont révélé que le risque de mortalité chez les adultes était beaucoup plus élevé dans les hôpitaux privés à but lucratif. Ces résultats donnent donc à penser que, dans l'éventualité où le Canada remplacerait tous ses hôpitaux pour des hôpitaux privés à but lucratif, il y aurait 2 000 décès supplémentaires chaque année. Indéniablement, ces résultats remettent sérieusement en question le bien fondé d'élargir le champ d'application d'un système privé à but lucratif en matière de prestation de soins de santé au Canada.

## Contexte

Les soins de santé peuvent être divisés en deux volets essentiels, le financement (l'origine du financement) et la prestation (les propriétaires

et administrateurs des établissements et des services). Le financement public représente la principale source de revenu des hôpitaux canadiens. Pourtant, près de 95 % des hôpitaux canadiens sont des établissements privés sans but lucratif. D'ailleurs, étant donné que les Canadiens prennent à tort les hôpitaux privés sans but lucratif pour des « hôpitaux publics », beaucoup ignorent que la plupart des hôpitaux canadiens sont en réalité à propriété et à gestion privées.

Cette étude porte sur la prestation des soins de santé plutôt que sur leur financement. Pour bien saisir les effets qu'entraînent les régimes de soins de santé alternatifs, il faut accumuler des preuves et en faire l'analyse systématique, détaillée et objective. Nous avons donc eu recours à une analyse systématique et à une méta-analyse pour aborder la question suivante : Quel est l'impact relatif des soins de santé administrés dans les hôpitaux privés à but lucratif et sans but lucratif sur le taux de mortalité?

## Méthodologie

Une série de stratégies de recherche ont permis de repérer 8 665 textes de référence. Par équipe de deux, les chercheurs ont procédé au dépouillement des titres et des résumés de chaque texte et ils ont ensuite retenu les plus susceptibles de concerner de près la question faisant l'objet de la recherche. En tout, 805 textes intégraux ont été retenus aux fins d'un examen complet.

## Évaluation de l'admissibilité des études

Les données extraites des textes qui ont fait l'objet d'un examen complet ont été masquées (données noircies dans les tableaux et les textes). Par équipe de deux, les chercheurs ont évalué l'admissibilité des articles masqués. Les décisions ont été prises par consensus. En outre, les chercheurs ont examiné les articles masqués qu'ils n'avaient pas évalués lors du dépouillement.

## Critères d'admissibilité

La recherche incluait les études par observation ou essais comparatifs randomisés (ECR) mettant en évidence la différence du taux de mortalité dans les hôpitaux privés à but lucratif et sans but lucratif. Les études portant sur les établissements de soins de santé qui sont passés d'un encadrement privé sans but lucratif à un encadrement privé à but lucratif ont été exclues de la recherche en raison du risque de confusion attribuable à un écart dans le temps, mais également parce qu'il est impossible de prédire, à la suite du passage d'un type d'encadrement à l'autre, à quel moment les changements fonctionnels deviennent effectifs.

## Collecte de données

Les points suivants ont été évalués dans toutes les études par observation qui satisfaisaient aux critères d'admissibilité :

- la méthode d'échantillonnage;
- le genre d'hôpitaux inclus dans l'étude (hôpitaux généraux et de soins chirurgicaux, hôpitaux qui dispensent des services d'obstétrique);
- les dates de début et de fin de la collecte de données;
- la durée du suivi auprès du patient;
- les sources de financement des soins de santé (financement public, assurance privée, etc.);
- la composition de l'échantillonnage de patients (troubles médicaux, troubles chirurgicaux, etc.);
- la provenance des données (base de données administratives, dossier du patient, etc.);
- le nombre d'hôpitaux et de patients évalués;
- les taux de mortalité; et
- l'ajustement ou le non-ajustement des facteurs de confusion dans les analyses.

Indépendamment les unes des autres, les équipes ont extrait les données des études qui étaient conformes aux

critères d'admissibilité. Le consentement en faveur de l'abstraction des données a été voté par consensus à 93 %. Les chercheurs ont communiqué avec les auteurs lorsqu'il manquait des données.

## Analyses des données et résultats

Afin de réduire les risques potentiels de confusion liés aux données relatives aux centres hospitaliers universitaires, les résultats des données disponibles relatives aux centres hospitaliers universitaires privés à but lucratif et sans but lucratif ont été rapportés. Lorsqu'il ressortait deux analyses de résultats ajustés, on a choisi les résultats de l'analyse les plus adéquatement

*...ils doivent produire les mêmes profits que les établissements privés sans but lucratif avec un effectif moindre pour le soin des patients.*

ajustés. Pour éviter toute confusion lors de la comparaison, plusieurs variables, dont les données portant sur la gravité de l'état de santé d'un patient, le statut économique et les centres hospitaliers universitaires ont été ajustées. Dans la mesure du possible, les chercheurs évitaient d'ajuster les variables relatives à l'administration dans les hôpitaux, lesquelles peuvent être influencées selon le type d'encadrement (à but lucratif ou non) et peuvent avoir une incidence sur le taux de mortalité. Les variables précédentes englobaient l'effectif des hôpitaux (p. ex., le nombre d'infirmières et de pharmaciens par lit) ajusté en fonction de la gravité de l'état de santé d'un patient.

L'analyse systématique a permis de révéler quinze études par observation mettant en évidence un écart entre le taux de mortalité dans les hôpitaux privés à but lucratif et sans but lucratif. Ces études satisfont aux critères qualitatifs d'un ajustement en fonction de facteurs potentiels de confusion, en particulier, la gravité de l'état de santé

d'un patient ou les marqueurs de substitution de celle-ci et le nombre de décès comptabilisés. Dans le cadre de chaque étude, on a évalué le risque relatif de décès dans les hôpitaux privés à but lucratif et sans but lucratif. Les résultats totalisés des études sur la population adulte démontrent que le risque de décès dans les hôpitaux privés à but lucratif est statistiquement beaucoup plus élevé.

## Pourquoi le risque de décès est-il plus élevé dans les hôpitaux privés à but lucratif?

Normalement, les investisseurs s'attendent à un rendement de dix à quinze pour cent. Quant aux agents d'administration des établissements

privés à but lucratif, ils perçoivent des primes s'ils atteignent ou surpassent le ratio de marge bénéficiaire prévu. En plus de devoir générer des profits, les établissements privés à but lucratif paient des impôts, doivent composer avec la tension des coûts associés aux versements dont bénéficient les cadres supérieurs, ce qui n'est pas le cas des établissements privés sans but lucratif. Le fardeau est d'autant plus oppressant lorsque les établissements privés à but lucratif doivent également supporter les coûts associés au régime d'assurance de soins médicaux de certains patients. Paradoxalement, ils doivent produire les mêmes profits que les établissements privés sans but lucratif avec un effectif moindre pour le soin des patients.

En ce sens, on pourrait craindre que, pour réaliser des profits, les hôpitaux privés à but lucratif négligent les soins et, par conséquent, l'état de santé des patients. Les résultats de la présente étude confirment cette préoccupation. En effet, les résultats de la première analyse ajustés en conséquence de la

gravité de l'état de santé et combinés à d'autres résultats ajustés en fonction des effectifs d'une autre analyse en témoignent. Les hôpitaux privés à but lucratif ont embauché moins d'employés qualifiés pour le nombre de lits ajusté en fonction du risque. Le facteur de l'effectif qualifié par lit est étroitement lié au taux de mortalité dans les hôpitaux. Il n'est donc pas surprenant que l'écart de ce taux dans les établissements privés à but lucratif et sans but lucratif ait diminué après rajustement des résultats en fonction de l'effectif. Par conséquent, un faible effectif qualifié est certes un facteur qui explique que le taux de mortalité ajusté en fonction du risque est plus élevé dans les hôpitaux privés à but lucratif.

La structure des systèmes de soins de santé du Canada et des États-Unis étant différente, nous pouvons nous demander en quoi les résultats de l'étude rejoignent la réalité canadienne. Toutefois, la structure du système de santé aux États-Unis a radicalement changé au cours des années. À l'exception d'une seule étude, les résultats sont étonnamment cohérents au fil du temps, ce qui confirme que les résultats insatisfaisants des hôpitaux privés à but lucratif se vérifient indépendamment du contexte de soins de santé. Qui plus est, les fournisseurs de soins de santé à but lucratif, quel que soit le contexte dans lequel ils travaillent, doivent constamment générer des profits tout en jugeant les dépenses. Les problèmes qui en découlent dans la prestation des soins de santé semblent donc inévitables. En bout de ligne, si le Canada passait à un régime de santé privé à but lucratif, il faudrait s'attendre à voir les grosses

chaînes d'hôpitaux américains inclus dans cette recherche s'accaparer très rapidement des hôpitaux privés à but lucratif canadiens. En somme, il est possible, même probable, que les résultats de cette étude s'appliquent au contexte canadien.

### Signification des résultats

Cette analyse systématique démontre que la population adulte et périnatale court un risque de mortalité plus élevé dans les hôpitaux privés à but lucratif (risques relatifs respectifs de 1,02 et 1,09). Quelle importance une augmentation de deux pour cent du risque relatif représente-t-elle? Cette augmentation pourrait nuire gravement à la population. Au Canada, les statistiques pour l'année 1999-2000 révèlent que 108 333 Canadiens sont décédés dans un hôpital (données fournies par l'Institut canadien d'information sur la santé). Si tous les établissements de santé canadiens adoptaient un système privé à but lucratif, les résultats de l'étude prouvent qu'il y aurait 2 000 décès supplémentaires chaque année.

Le système de santé canadien traverse une période critique, alors que plusieurs proposent de le remplacer par un système privé à but lucratif. Cette analyse systématique soulève des craintes quant aux effets nuisibles potentiels associés aux soins administrés dans un hôpital privé à but lucratif. Les résultats de cette recherche devraient intéresser les responsables des politiques canadiennes, ceux qui cherchent à les influencer et les gens dont la santé dépend des décisions de ces derniers.

## Un ouvrage élémentaire sur la réforme du secteur de la santé

« La question est la suivante : comment gérer les listes d'attente de façon à garantir l'impartialité dans l'accès aux services? Comme le soulignent Lewis et Sanmartin, il existe quatre moyens pour atteindre l'impartialité : l'accès aléatoire (le choix des patients qui bénéficieront de services est fondé sur la chance ou le tirage au sort); le mérite (le choix se fait en fonction d'une caractéristique individuelle quelconque sans lien avec leur état de santé, par exemple le revenu ou le niveau d'instruction); l'ordre d'arrivée (premier arrivé, premier servi); et l'état (le choix des patients se fait en fonction de leur besoin relatif de soins médicaux ou des perspectives de bénéfices qu'ils tireront de leur traitement). Ces quatre méthodes sont " équitables ", en ce sens qu'elles ne reflètent aucun préjugé ou que les règles qui déterminent l'ordre sont transparentes et acceptées par tous ; cependant, à l'exception d'une seule, toutes établissent la distinction entre accès et besoin. Une des raisons qui ont poussé les Canadiens à proposer un régime de soins de santé universel et financé par le secteur public à l'origine était que nous estimons que la prestation des services de santé devrait être fondée sur les besoins et non laissée au hasard, à la capacité de se présenter tôt, à la richesse ou autre critère sans lien avec l'état de santé. »

Tiré de Terrence Sullivan et Patricia M. Baranek, *First Do No Harm: Making Sense of Canadian Health Reform*, Toronto, Malcom Lester, 2002, p. 65 (Traduction).



# Le suicide chez les jeunes sans-abri

**Sean A. Kidd**  
Département de psychologie  
Université de Windsor

*Dans mes travaux, j'ai adopté une approche assez rare en recherche sur les jeunes sans-abri et sans précédent dans les études axées sur le suicide au sein de cette population. En effet, j'ai demandé aux jeunes leurs histoires, leurs points de vue sur ce qui se passait et ce qu'ils voulaient que je fasse pour les aider.*

Sean Kidd est candidat au doctorat dans le cadre du programme de psychologie clinique de l'Université de Windsor. Il est également lauréat d'un Prix pour les étudiants diplômés, l'un des Prix pour la recherche sur les politiques au Canada pour l'année 2002. Ses intérêts fondamentaux en recherche portent sur l'étude du suicide chez les jeunes sans-abri. Au moyen de méthodes qualitatives, il a mené des entrevues en profondeur auprès de jeunes sans-abri de Toronto et de Vancouver, et a travaillé à l'élaboration de politiques de même qu'à des argumentaires basés sur cette recherche. À l'heure actuelle, il termine son stage en milieu clinique au Département de psychiatrie de l'Université Yale, à New Haven, au Connecticut.

Le suicide chez les jeunes sans-abri est un problème répandu en Amérique du Nord, où l'on compte de un à deux millions de jeunes vivant dans les rues des villes américaines et canadiennes (Emblach, 1993). Les tentatives de suicide parmi ces jeunes se produisent cent fois plus souvent que la moyenne nationale (Adlaf et coll., 1996). Le taux de suicides s'élève à au moins dix fois celui de la moyenne nationale (Hwang, 1999) et le taux de mortalité générale équivaut à environ 40 fois celui des autres jeunes du même âge (Roy et coll., 1998). À partir de ce sombre portrait ainsi que de l'observation du fait que les quelques articles portant sur le suicide des jeunes sans-abri consistaient en des études descriptives limitées, hors contexte et déconnectées de l'expérience des jeunes sans-abri, j'ai continué à explorer cet aspect de la question dans le cadre de mes études supérieures. Dès 1998, j'ai donc commencé à mener 117 entrevues en profondeur portant sur le suicide des jeunes sans-abri de Toronto et de Vancouver qui gagnent leur vie dans la rue (Kidd, sous presse; Kidd, 2002; Kidd et Kral, 2002).

Dans mes travaux, j'ai adopté une approche assez rare en recherche sur les jeunes sans-abri et sans précédent dans les études axées sur le suicide au sein de cette population. En effet, j'ai demandé aux jeunes leurs histoires, leurs points de vue sur ce qui se passait et ce qu'ils

voulaient que je fasse pour les aider. Il s'agissait d'une approche habilitante pour les participants et qui présentait également un tableau imposant de données puisées à même les expériences socioculturelles et individuelles de ces jeunes. Il en est ressorti des éléments qui n'avaient été que peu ou pas du tout traités dans la documentation relative au suicide et très peu dans la documentation générale.

Parmi les 117 jeunes que j'ai interviewés, il y a 72 garçons et 45 filles, dont l'âge varie entre 14 et 24 ans, la moyenne étant de 20 ans. En général, ils sont sans-abri, sans-emploi et peu d'entre eux ont terminé l'école secondaire. Ils gagnent leur vie de diverses façons, notamment comme mendiants, laveurs de pare-brise et prostitués. Les entrevues duraient environ une heure; elles étaient enregistrées, puis transcrites. Par la suite, les transcriptions ont été analysées à partir d'un processus d'analyse qualitative du contenu qui fait ressortir les catégories et thèmes transpirant des récits. J'ai donc ainsi pu établir les divers facteurs et processus relatifs au niveau élevé de comportements suicidaires parmi ces jeunes.

Il ressort des descriptions du passé des participants ainsi que des discussions portant sur les expériences qui les ont amenés à se sentir suicidaires une enfance empreinte de violence et de perturbations. La violence et la négligence sont au cœur des récits de la moitié des jeunes sans-abri qui gagnent leur vie en mendiant; les trois quarts des jeunes qui vivent de la prostitution ont, pour leur part, décrit un passé où régnait la violence (la violence sexuelle en particulier). De plus, des sujets tels que le sentiment d'être « coincé », bon à rien, seul et désespéré ressortent des récits. Ces éléments se retrouvent d'ailleurs déjà dans la documentation qui présente un taux élevé de violence familiale, de pauvreté, de vie scolaire et familiale perturbée, d'abus et de négligence parmi les antécédents des jeunes sans-abri (Maclean et coll., 1999).

*Pour moi, la maison, c'était mon père qui me battait et ma mère qui sniffait de la coke. Et mon père qui quittait la maison, et les chums de ma mère qui,*

à leur tour, me battaient, et qui battaient ma mère qui était sur la coke. Même affaire. J'ai été pas mal battu pendant mon enfance. À la maison, c'était pas facile. On était pauvres. Ma mère était du genre à ramener des chums à la maison, et d'la dope, et d'la merde, et foutre le bordel. J'sais pas... ma tante s'est tuée quand j'avais trois ans. Parfois, j'ai des rêves très morbides, par exemple, je vois des gens qui meurent et c'est comme (sanglots)... oh! merde! C'est pas mal difficile à oublier!

Un élément important dans les récits des participants, absent dans presque toute la documentation portant sur les jeunes sans-abri, est l'effet profond que le stigmate social a sur la vie de beaucoup de ces jeunes. En effet, ceux-ci ont décrit une pluie quotidienne de commentaires cruels, de regards dégoûtés et de nombreuses expériences d'agressions, de même que des refus pour des emplois ou des appartements, et de la brutalité policière. C'est ce processus constant de dénégation et de déshumanisation qui pousse les jeunes à se sentir coincés dans la rue et qui constitue un facteur pouvant les mener au suicide.

*Certaines personnes passent leur vie dans la rue. Ils reçoivent très peu de respect de la part des gens qui s'adressent à eux en leur disant : « Pourquoi ne trouves-tu pas une maudite job? » Ce genre de merde, tu comprends? Et ils répondent : « Comment est-ce que je peux trouver une job si je n'ai pas de diplômes? Comment est-ce que je peux trouver une job si le monde me regarde et me repousse? » Il y a tellement de raisons pour lesquelles les gens vivent dans la rue. Et il y a tellement de gens qui ne vont jamais nous sacrer la paix. Pour certains jeunes, ça leur va directement au cœur. Ils deviennent déprimés à cause de toutes les conneries que les gens leur disent, comme d'aller se trouver du travail ou encore : « Fiche le camp! Ce n'est pas ta place ici! » Ils deviennent tellement déprimés qu'ils en viennent à penser que leur vie ne vaut rien. Et ils pensent à faire des conneries, comme le suicide. Les gens dans la rue qui sont suicidaires, ça fait un boutte qu'ils vivent dans ces conditions-là et ils*

*sont rendus à un point où ils s'en sacrent parce que les autres se sacrent d'eux. Et ils ont en tête que si les autres s'en sacrent, pourquoi pas eux aussi?*

Selon plus de la moitié des jeunes interviewés, la toxicomanie représente un grand problème dans leur vie et peut les amener à se suicider. Toutefois, il convient de préciser que la toxicomanie est le résultat de nombreux problèmes sociaux et psychologiques, et ne constitue pas le problème principal de ces jeunes, comme les médias se plaisent souvent à l'affirmer. Beaucoup de jeunes sans-abri souffrent de dépendances qui les poussent à se sentir « coincés » dans la rue et désespérés, à l'intérieur d'un milieu social qui peut être manipulateur et superficiel. De plus, de nombreux participants ont parlé d'un « suicide lent » dans lequel ils ont tout laissé tomber et se sont

*Les gens dans la rue qui sont suicidaires, ça fait un boutte qu'ils vivent dans ces conditions-là et ils sont rendus à un point où ils s'en sacrent parce que les autres se sacrent d'eux. Et ils ont en tête que si les autres s'en sacrent, pourquoi pas eux aussi?*

placés dans des situations dangereuses, puis ont souffert progressivement de surdoses plus aiguës. Tandis que l'usage des drogues a déjà été associé au suicide et à la dépression des jeunes sans-abri (Rotheram-Borus, 1993), la possibilité que la toxicomanie soit une forme de suicide, quant à elle, ne l'a pas été.

*J'ai connu des gens qui ont vécu la misère dans la rue et qui ont tenté de se tuer ou qui sont en train de le faire en se prostituant ou en fumant du crack et en buvant trop. Ils se tuent à petit feu. Ils essaient d'alléger la souffrance. Ils ne disent pas : « Oh! Je vais m'ouvrir les veines! », comme certaines personnes que j'ai connues. En fait, c'est beaucoup plus lent que ça... et presque plus douloureux. On peut les voir dépérir. Dépérir complètement, tout le temps.*

Les traumatismes causés par la violence dans les rues ainsi que le stress d'être pauvres sont des éléments que les jeunes associent fortement au suicide, en particulier chez ceux qui se prosti-

tuent. Ils décrivent la pauvreté comme « empirant les choses », et associent les expériences de violence dans les rues au chagrin, à cause de la perte d'amis, et à des sentiments de nullité et d'impuissance suite à des agressions. La victimisation est commune chez ces jeunes, elle est traumatisante et a été associée à la dépression, à l'abus d'in-toxicants et à des problèmes de comportement (Whitbeck et coll., 2000). Dans le présent travail, le lien avec le suicide était plus explicite et la nature traumatisante de la prostitution, pour nombre de jeunes, était prédominante.

*Beaucoup de suicides sont commis par des prostituées « à bon marché », parce que chaque fois que tu te prostitues – parce que je le fais aussi – chaque fois que tu te prostitues, c'est comme si ça rongeaient une partie de toi. T'es assis là, et un vieux pervers veut avoir des*

*relations sexuelles avec toi, et tu veux pas faire ça, mais t'as besoin d'argent pour des tas de choses. Il y a des jeunes qui pensent que c'est drôle de vivre dans la rue. C'est pas drôle pantoute, il y a plein de gens qui te font des affaires vraiment dégueulasses et méchantes. Tu te sens tellement bafoué que ça te fait dépérir lentement.*

Le thème principal dans les récits portant sur le suicide est l'expérience d'être ou de se sentir « coincé ». Cette expérience est d'ailleurs fortement liée au peu d'estime de soi, à la solitude et au désespoir. Pour ces jeunes, le fait d'être « coincé » signifie qu'ils sont incapables de réduire les sentiments négatifs et de fuir les situations intolérables. Le suicide permet donc d'échapper à l'encroûtement. Pour eux, le fait de se sentir « coincé » et de devenir suicidaires est un processus. En effet, les jeunes fuient ou sont mis à la porte de chez eux, et petit à petit, ils se retrouvent dans une position de

plus en plus douloureuse et pénible physiquement et émotionnellement, à un tel point qu'il semble n'y avoir aucune autre issue à la souffrance que la mort. Selon les jeunes avec lesquels j'ai parlé, certaines situations entraînent cet effet d'être « coincés », notamment la dépendance aux drogues, le manque de ressources sociales et gouvernementales, l'oppression et les préjugés sociétaux ainsi qu'un contexte social dans la rue qui n'encourage pas à se « décoincer ». Parmi les jeunes sans-abri qui mendient auxquels j'ai parlé, 46 % disent avoir commis au moins une tentative de suicide. Le taux de tentatives de suicide chez les jeunes prostitués s'élève à 74 %.

*Le suicide, quand tu vis dans la rue... c'est essentiellement la dernière façon de s'en sortir. J'ai moi-même pensé au suicide, mais je n'ai jamais tenté de me suicider, justement parce que c'était la dernière façon de s'en sortir. Quand il n'y a plus rien vers quoi tu peux te tourner. T'as pas de famille d'accueil. Le gouvernement ne va pas t'aider. Tes parents non plus. Tu n'as personne pour t'aider. Et après avoir vécu dans la rue pendant un certain temps, tes rêves commencent à disparaître.*

Aussi intimidantes et décourageantes que ces expériences puissent être, il y a beaucoup de force et d'ingéniosité dans la rue. Bon nombre de jeunes travaillent d'arrache-pied afin de maintenir leur estime d'eux-mêmes, de se construire une identité propre, de garder de l'espoir et de retirer un certain enseignement des conditions extrêmement difficiles auxquelles ils ont survécu.

Les incidences politiques de cette recherche sont réparties en cinq catégories. Premièrement, il existe un besoin de protéger les jeunes Canadiens chez eux, puisque la plupart des jeunes issus de milieux violents se retrouvent dans la rue parce qu'ils se sont enfuis ou qu'ils ont été mis à la porte. Cette solution permettrait donc de fournir davantage de ressources aux organisations, comme les sociétés d'aide à

l'enfance et les écoles, pour freiner l'abus et la négligence à l'avance, ainsi que des traitements en santé mentale pour les jeunes qui ont souffert dans de tels milieux. Deuxièmement, il est temps d'élaborer des programmes de formation et d'éducation pour les jeunes sans-abri pour ainsi améliorer leur estime d'eux-mêmes et les aider à se trouver du travail. Troisièmement, il est urgent de créer des logements à

*Enfin, il faut prendre des mesures pour combattre le stigmatisme social envahissant auquel ces jeunes sont confrontés. Au lieu de les rejeter parce qu'ils lavent des pare-brise et qu'ils se prostituent, et au lieu de criminaliser leur comportement, nous devons reconnaître notre propre part de responsabilité dans la politique sociale et les déclarations publiques.*

prix abordable et facilement accessibles pour les jeunes qui sont vulnérables. Quatrièmement, étant donné les problèmes de santé mentale de beaucoup de jeunes sans-abri, un meilleur accès aux soins de santé de même qu'aux traitements pour la santé mentale s'avère absolument nécessaire. Enfin, il faut prendre des mesures pour combattre le stigmatisme social envahissant auquel ces jeunes sont confrontés. Au lieu de les rejeter parce qu'ils lavent des pare-brise et qu'ils se prostituent, et au lieu de criminaliser leur comportement, nous devons reconnaître notre propre part de responsabilité dans la politique sociale et les déclarations publiques.

## Références

E.M. Adlaf, Y.M. Zdanowicz et R.G. Smart, « Alcohol and Other Drug Use among Street-Involved Youth in Toronto », *Addiction Research*, vol. 4, 1996, p.11-24.

H. Emblach, « *A One-Way Street? A Report on Phase I of the Street Children Project* », Organisation mondiale de la santé, Programme de lutte contre les toxicomanies, Genève, 1993.

S. Hwang, « Mortality among Homeless Men in Toronto, Ontario », article présenté à la 22e assemblée générale annuelle de la Society of General Internal Medicine, San Francisco, Californie, 1999.

S.A. Kidd, (sous presse), « Street Youth Coping and Interventions with Street Youth », *Child and Adolescent Social Work Journal*.

« A Qualitative Analysis of Street Youth Suicide », article soumis au *Journal of Adolescent Research*, 2002.

S.A. Kidd et M.J. Kral, « Street Youth Suicide and Prostitution: A Qualitative Analysis », *Adolescence*, vol. 37, 2002, p. 411-430.

M.G. Maclean, L.E. Embry et A.M. Cauce, « Homeless Adolescents' Paths to Separation from Family: Comparison of Family Characteristics, Psychological Adjustment, and Victimization », *Journal of Community Psychology*, vol. 27, 1999, p.179-187.

M.J. Rotheram-Borus, « Suicidal Behavior and Risk Factors among Runaway Youths », *American Journal of Psychiatry*, vol.150, 1993, p. 103-107.

E. Roy, J.F. Boivin, N. Haley et N. Lemire, « Mortality among Street Youth », *Lancet*, vol. 352, 1998, p. 32.

L.B. Whitbeck, D.R. Hoyt et W. Bao, « Depressive Symptoms and Co-occurring Depressive Symptoms, Substance Abuse, and Conduct Problems among Runaway and Homeless Adolescents », *Child Development*, vol. 71, 2000, p. 721-732.

## Analyse de l'appui du public à l'intégration nord-américaine

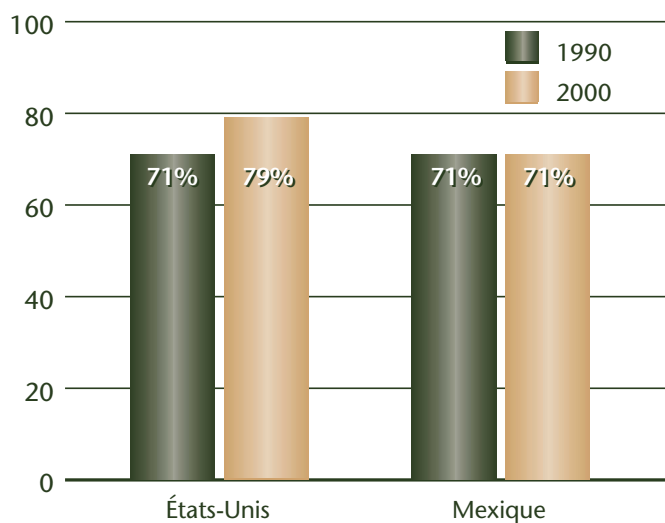
*Pour mieux comprendre les attitudes du public à l'égard d'une intégration nord-américaine au Canada, aux États-Unis et au Mexique, le Projet de recherche sur les politiques a demandé à Neil Nevitte, professeur au Département de sciences politiques de l'Université de Toronto, de mener une étude longitudinale sur le sujet en utilisant les données de l'Enquête sur les valeurs mondiales. Le rapport final de recherche de Neil Nevitte, North American Integration: Evidence from the World Values Survey 1990-2000, présente des conclusions très étonnantes.*

**A**u cours des quinze dernières années, on a assisté à une forte croissance de l'intégration économique nord-américaine. Ce processus a certes eu une incidence importante sur le bien-être des populations de ce continent. Comprendre l'attitude du public à l'égard de cette évolution permet de cerner l'ampleur d'un éventuel soutien envers les intégrations à venir. Les Canadiens, les Américains et les Mexicains sont-ils en faveur d'un resserrement de leurs liens économiques? Dans quelle mesure le niveau de soutien a-t-il changé au cours des années 90? Quel rôle joue la structure des attitudes du public dans l'intégration économique?

Une plus grande intégration économique a-t-elle permis à son tour de récolter des appuis pour une intégration politique plus étroite? En répondant à ces questions, nous pourrions avoir une idée de la position des Nord-Américains en général et des Canadiens en particulier.

Pour mieux comprendre les attitudes du public à l'égard d'une intégration nord-américaine au Canada, aux États-Unis et au Mexique, le Projet de recherche sur les politiques a demandé à Neil Nevitte, professeur au Département de sciences politiques de l'Université de Toronto, de mener une étude longitudinale sur le sujet en utilisant les données de l'Enquête sur

**FIGURE 1:**  
L'appui des Canadiens envers un resserrement des liens économiques avec les États-Unis et le Mexique, Enquête sur les valeurs mondiales 1990-2000



Question : Selon vous, le Canada devrait-il avoir des liens économiques plus étroits ou plus distants avec les États-Unis ou le Mexique?  
Plus étroits, un peu plus étroits, un peu plus distants, ou beaucoup plus distants

Remarque : Les appréciations « plus étroits » et « un peu plus étroits » ont été réunies dans une catégorie, « un peu plus distants » et « beaucoup plus distants » dans une catégorie, tandis que les choix de réponse « ne sait pas » et « refuse de répondre » ont été exclus de l'analyse.

Source : Enquête sur les valeurs mondiales (Canada) 1990 et 2000.

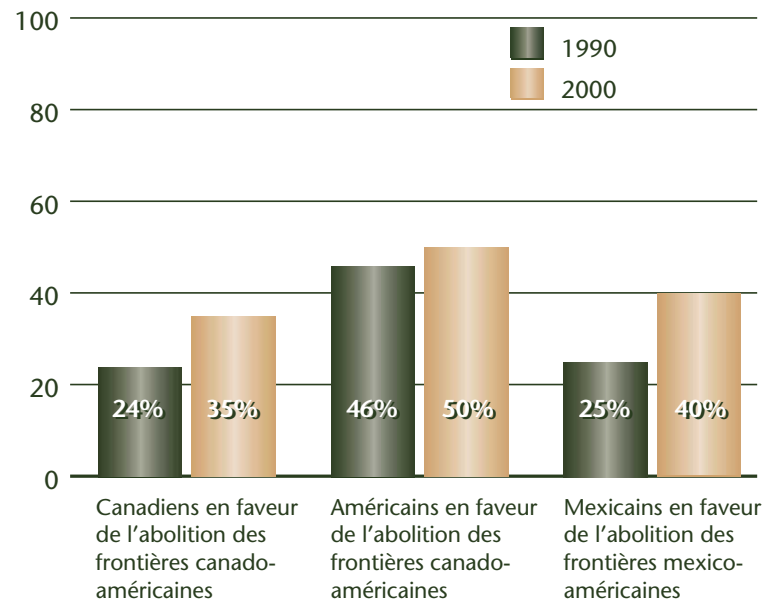


les valeurs mondiales. Le rapport final de recherche de Neil Nevitte, *North American Integration: Evidence from the World Values Survey 1990-2000*, présente des conclusions très étonnantes.

En 2000, selon des données de l'Enquête sur les valeurs mondiales (voir, par exemple, la figure 1), le niveau de soutien des Canadiens et des Mexicains à l'égard d'un resserrement des liens économiques avec les États-Unis était très élevé et très supérieur à celui des années 90. Pour cette même période, l'appui des Américains à des liens économiques plus étroits avec le Canada et le Mexique est resté relativement stable et très élevé.

Les résultats de la recherche ont aussi fait la lumière sur la structure des attitudes du public à l'égard d'une intégration économique plus étroite et sur l'explication possible de ces points de vue. Dans son rapport, Nevitte examine cet appui à partir de quatre grandes explications théoriques des variations dans les attitudes du public. Premièrement, les explications structurelles supposent que les attitudes du public changent selon qu'une personne fait partie d'un milieu social qui a connu des gains ou subi des pertes imputables au processus d'intégration, auquel cas le soutien ou le rejet du resserrement des liens économiques varie selon le profil socio-démographique. Deuxièmement, les explications qui découlent de la théorie classique sur l'intégration laissent entendre que le volume des échanges commerciaux et des contacts peut, à son tour, se traduire par une hausse des niveaux de confiance mutuelle et une convergence des valeurs. Troisièmement, la croissance de la communication mondiale, de la mobilité sociale et des niveaux d'éducation encourage fortement une attitude et une identité plus cosmopolites et davantage propices

**FIGURE 2 :**  
**Appui envers l'abolition des frontières canado-américaine et mexico-américaines**  
**Enquête sur les valeurs mondiales, 1990-2000**



Question : Tout bien considéré, êtes-vous pour ou contre l'abolition des frontières entre le Canada et les États-Unis?

Remarque : Les choix de réponse « ne sait pas » et « refuse de répondre » ont été exclus de l'analyse.

Source : Enquête sur les valeurs mondiales (Canada) 1990 et 2000

à un resserrement des liens avec les autres pays. Enfin, les changements dans les orientations idéologiques expliquent l'appui du public à l'égard de liens économiques plus étroits. Les adeptes de cette dernière explication qualifieront de simple coïncidence le fait que le programme de l'Accord de libre-échange nord-américain ait été présenté au moment même où le soutien du public envers un gros gouvernement s'est dissipé en faveur d'une gouvernance axée sur le marché.

Par ailleurs, les données de l'Enquête sur les valeurs mondiales indiquent des degrés variables de soutien selon

l'explication donnée. Par exemple, si l'on considère l'appui des Canadiens en fonction de facteurs socio-économiques, on constate que l'éducation et le revenu sont des variables importantes de l'attitude à l'égard du resserrement des liens économiques avec les États-Unis. Ainsi, les individus ayant un niveau d'éducation et des revenus élevés sont nettement moins enclins à soutenir ce projet que leurs concitoyens moins éduqués et moins nantis. De plus, il existe une forte corrélation entre la confiance et le désir de liens plus étroits. En effet, les Canadiens qui vouent une confiance

entière aux Américains sont cinq fois plus susceptibles d'appuyer le resserrement des liens économiques que ceux qui ne leur font pas du tout confiance. En outre, les données font ressortir un autre point intéressant, à savoir que le grand sentiment de fierté nationale des Canadiens ne représente pas un obstacle à l'appui envers le resserrement des liens économiques. En réalité, il a même été prouvé qu'il existe une relation positive entre la fierté nationale et le soutien à l'égard d'une intégration économique. Enfin, on a aussi constaté que les orientations idéologiques sont des variables importantes du resserrement des liens économiques. Ainsi, les Canadiens de droite, ceux qui sont satisfaits de la démocratie et ceux qui sont matérialistes sont plus disposés à encourager le resserrement des liens économiques avec les États-Unis.

Au demeurant, l'appui des Canadiens envers le resserrement des liens avec le Mexique est structuré de la même façon, mais dépend tout de même de l'orientation idéologique de chacun : les partisans de la gauche, contrairement à ceux de la droite, sont bien plus en faveur d'une intégration économique avec le Mexique.

Si l'on considère les hauts niveaux de soutien à l'intégration économique nord-américaine et l'expérience du resserrement des liens économiques dans les dix dernières années, quelle en est l'incidence sur l'intégration politique? Les données de l'Enquête sur les valeurs mondiales (voir la

figure 2) semblent démontrer une nette hausse du soutien à l'égard d'une intégration politique dans les trois pays entre 1990 et 2000. Si l'on s'attarde aux données canadiennes, il n'est pas étonnant de voir ceux qui sont en faveur du resserrement des liens économiques accepter généralement plus facilement l'idée d'abolir la frontière canado-américaine. Par contre, il est intéressant de constater que, dans le cas du Canada, la fierté nationale est une variable importante de l'opposition à l'élimination des

*En réalité, il a même été prouvé qu'il existe une relation positive entre la fierté nationale et le soutien à l'égard d'une intégration économique. Enfin, on a aussi constaté que les orientations idéologiques sont des variables importantes du resserrement des liens économiques.*

frontières. Pourtant cette position va à l'encontre des attitudes envers l'intégration économique dans lesquelles la fierté nationale n'est qu'une petite variable du soutien à des relations plus étroites.

Comme le souligne Nevitte, ces résultats très étonnants justifient la poursuite de la recherche. Dans le cas des données sur le Canada, l'incidence de l'identité nationale sur l'avenir de l'intégration nord-américaine mérite de plus amples recherches. Selon les données de l'Enquête sur les valeurs mondiales, la perception commune selon laquelle les nationalistes canadi-

ens sont forcément opposées à une plus grande intégration économique semble erronée. Néanmoins, un sentiment d'identité nationale aigu constitue une variable importante de l'opposition à une intégration politique plus étroite. La recherche des éventuelles tensions entre ces deux orientations permettrait d'identifier des indices déterminants quant aux domaines dans lesquels les Canadiens sont prêts à entreprendre une intégration nord-américaine

Pour plus d'information sur le rapport de Neil Nevitte, *North American Integration: Evidence from the World Values Survey 1990-2000*, veuillez écrire à Frédéric Pilote, du Projet de recherche sur les politiques, à l'adresse : [f.pilote@prs-srp.gc.ca](mailto:f.pilote@prs-srp.gc.ca).

# La prise de décision intégrée en vue du développement durable : des avenues prometteuses

**Matthieu Mellon**  
Projet de recherche  
sur les politiques

*Le facteur le plus important pour la mise en œuvre concrète des principes de développement durable est sans doute la planification pro-active des impacts environnementaux, sociaux et économiques des politiques publiques.*

La mise en œuvre du développement durable demeure un défi majeur au sein des administrations publiques. Malgré les engagements pris en 1992 au sommet de la Terre de Rio, les progrès demeurent modestes, au mieux, dans la plupart des pays du globe. La déforestation, la dégradation des terres arables, le recul de la diversité biologique, les changements climatiques et la croissance des inégalités socio-économiques dans de nombreuses régions du monde présentent des défis de taille à l'heure de la mondialisation des échanges et d'un accroissement démographique soutenu<sup>1</sup>.

De plus en plus de gouvernements et d'experts de différents secteurs se tournent vers les questions de gouvernance pour expliquer la difficile mise en application des principes de développement durable et trouver des avenues de solution. Nos institutions sont-elles adaptées au défi du développement durable? Déjà, en 1987, les auteurs du rapport Brundtland notaient que les institutions gouvernementales ont tendance à être fragmentées, à fonctionner de façon indépendante, à l'intérieur de processus de prise de décision fermés<sup>2</sup>. Au cours des dix dernières années, plusieurs gouvernements, y compris celui du Canada, ont créé un grand nombre d'institutions et d'outils pour faciliter la prise de décision intégrée. Que démontre la recherche sur ces modèles de gouvernance et sur leur efficacité? Existe-t-il un cadre d'analyse pour leur évaluation?

## Les clés de la prise de décision en vue du développement durable

L'OCDE a publié récemment, par l'entremise de son groupe de travail sur le développement durable et la gouvernance, un document intitulé *Améliorer la cohérence et l'intégration des politiques pour le développement durable*<sup>3</sup>. S'appuyant sur cinq études de cas et sur les résultats d'un forum d'experts, ce document présente une trentaine de critères en vue d'aider les décideurs

publics à adopter une approche cohérente et efficace en vue du développement durable. Certains de ces critères, fondés sur des exemples de pays à l'avant-garde du développement durable, sont susceptibles d'offrir des pistes de solutions aux difficultés rencontrées par le gouvernement fédéral canadien.

## Une vision commune à long terme

Tout d'abord, le développement durable doit faire l'objet d'une vision commune et à long terme au sein du gouvernement et entre le gouvernement et les différents acteurs de la société civile. Tous doivent avoir une idée claire du concept, ses principes doivent être opérationnels et les avantages du développement durable doivent être démontrables. Les Pays-Bas ont mis de l'avant, en 1989, un Plan national de politique écologique visant l'atteinte du développement durable à l'intérieur d'une seule génération, ce qui représente un des premiers efforts significatifs de planification à long terme. Ce plan se démarque également par des mécanismes de participation des intervenants, des outils d'évaluation des programmes mais surtout, par l'établissement d'objectifs quantitatifs à échéance déterminée.

Il semble possible de tirer deux grandes leçons de l'expérience néerlandaise : la définition d'objectifs nationaux a permis à différents ministères la mise en œuvre conjointe de politiques et; l'établissement d'objectifs clairs à long terme a facilité l'innovation et permis l'élaboration de plusieurs politiques complémentaires (par exemple, la négociation d'accords avec l'industrie). Ce Plan national, renouvelé tous les quatre ans, pourrait se révéler un guide utile pour le Canada.

## Leadership et coordination

Deuxièmement, un engagement politique ferme doit instiller un leadership fort aux échelons les plus élevés de l'administration publique. Les décideurs publics doivent s'assurer de

maintenir un sentiment d'urgence face aux enjeux à long terme. Au Canada comme dans la plupart des pays, il n'est pas facile de maintenir le défi complexe du développement durable au premier plan des priorités politiques, et les récentes préoccupations envers le renforcement de la sécurité viennent compliquer les choses.

Certaines innovations institutionnelles donnent cependant une lueur d'espoir. Au Royaume-Uni, vingt « ministres verts » (généralement des Secrétaires d'État) ont pour rôle de cerner l'impact environnemental des activités de chaque ministère, d'améliorer la performance des ministères au chapitre du développement durable et de faire rapport au Comité sur l'environnement<sup>4</sup>. Ils exercent donc un leadership collectif et individuel et sont responsables de la coordination des activités à l'intérieur de leur ministère respectif et, lorsqu'ils sont réunis en sous-comité du Cabinet, pour l'ensemble du gouvernement. L'Union européenne, de son côté, a intégré dans son traité les principes d'une croissance économique durable respectant l'environnement et a organisé une série de rencontres visant l'intégration spécifique des principes du développement durable dans neuf secteurs différents.

### Une prise de décision pro-active

Le facteur le plus important pour la mise en œuvre concrète des principes de développement durable est sans doute la planification pro-active des impacts environnementaux, sociaux et économiques des politiques publiques.

À cet égard, les ministères fédéraux canadiens doivent, depuis 1999, faire une évaluation environnementale stratégique des plans, politiques et programmes susceptibles d'avoir des impacts environnementaux significatifs et devant être soumis à l'approbation d'un ministre ou du Cabinet. Cette directive du Cabinet est considérée comme un instrument précieux dans la prise en compte

pro-active des aspects environnementaux des activités gouvernementales.

Ce genre d'outil a été étendu au processus budgétaire dans certains pays, dont le Danemark, qui effectue des évaluations environnementales de son budget depuis plus de cinq ans. Selon les résultats préliminaires, cette approche a permis d'analyser l'efficacité économique des politiques environnementales et de les rendre plus performantes à cet égard sans impact négatif sur l'environnement. L'évaluation environnementale stratégique du budget a forcé l'échange d'information entre les ministères concernés et a facilité le partage et l'utilisation commune d'outils d'analyse (comme des méthodes d'analyse coûts-bénéfices)<sup>5</sup>.

### Rapport et mesure de performance

La mise en œuvre de mécanismes de rapport efficaces et d'indicateurs de mesure précis et exhaustifs représente la seule façon de jauger véritablement le progrès vers le développement durable, tant à l'intérieur des administrations publiques qu'au sein de la société en général. Sur ce dernier plan, un grand nombre de pays ont mis au point des indicateurs afin de mesurer l'état du capital naturel, social et humain, qui s'ajoutent aux indicateurs économiques traditionnels.

Au Canada, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie doit remettre dans les prochains mois un rapport suggérant la création de cinq à dix indicateurs pour l'environnement et le développement durable. D'autres pays, et plusieurs provinces canadiennes, ont élaboré des indicateurs, généralement en plus grand nombre et mettant davantage l'accent sur la dimension sociale du développement durable.

### Quelle voie pour le Canada?

La réflexion autour des modèles de gouvernance en vue du développement durable a grandement progressé

au cours des trois ou quatre dernières années. Grâce, notamment, aux travaux du Commissaire à l'environnement et au développement durable et au dialogue soutenu entre les ministères dans le cadre du Réseau interministériel sur les stratégies de développement durable, le gouvernement canadien connaît maintenant assez bien les forces et faiblesses des mécanismes mis en place. Par contre, au Canada, la structure fédérale du pays ajoute aux difficultés de mise en œuvre du développement durable.

Si les pratiques d'autres pays nous renseignent sur des innovations qui semblent prometteuses pour le progrès de la prise de décision intégrée, les connaissances sur l'impact de ces outils et modèles restent fort limitées. À cet égard, un programme de recherche comparatif axé sur les résultats des expériences des pays les plus avancés dans le domaine de la gouvernance en vue du développement durable apporterait sans doute des réponses utiles.

### Notes

- 1 Programme des Nations Unies pour l'environnement, « L'avenir de l'environnement mondial 3 », GEO-3, Éditions de Boeck, 2002; Programme des Nations Unies pour le développement, « Rapport mondial sur le développement humain », p. 59-60. Disponible à l'adresse <http://www.undp.org/hdr2002/francais/>
- 2 Commission mondiale sur l'environnement et le développement. « Notre avenir à tous », Montréal, Les Éditions du fleuve et Les Publications du Québec, 1988.
- 3 OCDE, « Améliorer la cohérence et l'intégration des politiques pour un développement durable : Liste de critères de référence », 2002. Disponible à l'adresse <http://www.oecd.org/pdf/M00033000/M00033240.pdf>
- 4 Pour plus d'information sur les ministres verts du Royaume-Uni et sur leur approche du développement durable en général, consultez <http://www.sustainable-development.gov.uk/sdig/index.htm>.
- 5 OCDE, « Développement durable: quelles politiques? », Paris, 2001.



# Le coût des politiques climatiques

**Mark Jaccard,  
John Nyboer  
et  
Bryn Sadownik**

*L'ouvrage guide aussi l'élaboration des politiques en décrivant les dernières expériences innovatrices en matière de politiques qui fournissent des repères à long terme aux producteurs et aux consommateurs sans entraîner de hausse des prix moyens de l'électricité, ce que la classe politique ne souhaite pas imposer.*

Mark Jaccard est professeur à la School of Resource and Environmental Management de l'Université Simon Fraser. Il est également Directeur du Groupe de recherche sur l'énergie et les matériaux. John Nyboer est directeur exécutif du Centre canadien des données et d'analyse de la consommation finale d'énergie dans l'industrie et directeur de recherche du Groupe de recherche sur l'énergie et les matériaux. Bryn Sadownik est associé de recherche au Groupe de recherche sur l'énergie et les matériaux. Ils ont rédigé en collaboration l'ouvrage *The Cost of Climate Policy*, publié l'an dernier par la UBC Press et pour lequel ils ont reçu un des deux Prix pour contribution exceptionnelle à la recherche lors de la Conférence nationale de la recherche sur les politiques de 2002. Ils présentent ici un aperçu de leur ouvrage.

Traiter du risque engendré par les changements climatiques est un défi environnemental majeur. Cependant, les défenseurs de la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et même les experts en la matière ne sont pas d'accord sur l'incidence qu'elle pourrait avoir sur notre mode de vie et sur le coût de la vie. Certains affirment qu'un effort concerté pour réduire les GES engendrera une nouvelle ère d'innovation technologique, d'accroissement de la productivité et de création d'emploi, alors que d'autres soutiennent que la production économique baissera et que le taux de chômage augmentera. Le public et la classe politique ne savent plus à qui se fier. Ces divergences en matière de prévision des coûts ont essentiellement deux causes.

D'abord, les analystes donnent des définitions différentes de la notion de coûts. Certains ne tiennent compte que des différences de coûts entre deux technologies qui fournissent un même service, comme les ampoules à haute efficacité énergétique par rapport aux ampoules ordinaires, le transport en commun par rapport aux voitures, les éoliennes par rapport aux centrales au charbon, etc. Passer à des technologies éconergétiques et à des sources d'électricité moins polluantes coûte plus cher en investissement, ce qui est cependant compensé par de faibles frais d'exploitation. Ainsi, en embrassant ces technologies, nous réduirions les GES à un prix qui peut sembler modeste. Dans certains cas, nous en retirerions même des avantages financiers. D'autres signalent cependant que les technologies concurrentes ne sont pas toujours de parfaits substituts : l'éclairage d'une ampoule fluorescente compacte diffère de celui d'une ampoule à incandescence, par exemple. De plus, l'ampoule fluorescente compacte, en raison de son prix plus élevé, présente un risque financier plus important en cas de bris accidentel ou de défaillance précoce. Ainsi, pour diverses raisons, la majorité des personnes préfèrent les véhicules particuliers aux transports en commun.

Dans le même ordre d'idée, l'éolienne n'est pas aussi fiable qu'une centrale à charbon lorsqu'on a besoin d'électricité. À cause de telles différences, le coût total engendré par l'adoption des technologies peu productrices de GES devrait inclure à la fois la différence de coûts entre les deux types de technologies ainsi que les risques et les pertes additionnels encourus par les consommateurs et les entreprises. Selon cette approche, la réduction des GES semble très onéreuse.

Ensuite, la réduction des GES est un objectif à long terme qui nécessite un effort de plusieurs années, voire plusieurs décennies, alors que les technologies évoluent et que les préférences des consommateurs changent. La direction que prendra ce changement est incertaine. Certaines hypothèses au sujet des technologies et des préférences des consommateurs laissent à penser que la réduction des GES sera peu coûteuse, alors que d'autres semblent démontrer l'inverse. La demande croissante pour des véhicules particuliers plus gros et plus puissants, l'équipement électronique à démarrage instantané, la climatisation, le chauffage des terrasses et autres dispositifs énergivores encore inconnus fera-t-elle augmenter l'intensité énergétique? Les entreprises vont-elles créer une nouvelle génération de technologies bon marché et peu polluantes et surtout, les consommateurs les adopteront-elles?

En utilisant les objectifs du Canada en vertu du protocole de Kyoto comme point de mire, ce livre décrit dans quelle mesure des définitions différentes des coûts et des hypothèses diverses sur l'évolution incertaine des technologies et des préférences des consommateurs mènent à des avis divergents sur ce que la réduction des GES coûtera aux Canadiens. Cependant, cet ouvrage ne s'arrête pas à la question des prévisions totales des coûts —contrairement à beaucoup d'études— et détaille les changements aux technologies et aux modes de vie qui sont nécessaires pour que les Canadiens atteignent les objectifs de Kyoto.

Les mesures considérables à prendre, sur le plan sectoriel et régional, incluent les suivantes :

- des améliorations aux bâtiments, aux chaînes de production, aux appareils de chauffage, aux véhicules et aux dispositifs et à l'équipement électroniques, afin de les rendre plus éconergétiques;
- l'utilisation accrue des sources d'énergie renouvelables, des ordures ménagères et du gaz naturel pour la production d'électricité;
- le passage à l'éthanol et à certaines formes d'hydrogène pour alimenter les véhicules;
- l'évolution de l'urbanisme et de l'infrastructure des transports pour réduire l'utilisation des véhicules particuliers;
- la pénétration des technologies qui séparent et emmagasinent le CO<sup>2</sup>;
- et enfin des changements aux pratiques de gestion en matière d'agriculture et de foresterie.

Ces mesures sont évaluées à l'aide d'une approche hybride qui contourne le problème de la définition des coûts en combinant le plein potentiel des changements technologiques et l'inertie qui résulte des préférences actuelles des entreprises et des consommateurs. Selon un modèle hypothétique, si l'on appliquait à l'échelle nationale un plafond aux GES et un système d'échange de droits d'émission des GES (ou encore une taxe) pour atteindre les objectifs de Kyoto, c'est-à-dire de réduire nos émissions de 6 % par rapport au niveau de 1990 d'ici 2010, le prix de ce permis (ou de cette taxe) serait d'environ 120 \$ la tonne de CO<sup>2</sup>. Pour les ménages canadiens, cela représente une augmentation du prix de l'électricité de 2 à 85 % (selon la région et la politique de tarification), une augmentation de 40 à 90 % du prix du gaz naturel et de 50 % environ du prix de l'essence. Ces hausses significatives des prix reflètent le coût de l'application de ces mesures, mais si les revenus de la vente des permis

(ou de la taxe) étaient remboursés aux Canadiens en fonction de leurs paiements de départ, ils n'auraient à payer que les coûts différentiels du passage aux technologies non polluantes. Cette valeur cumulative actuelle au prix coûtant de 45 milliards \$ réduirait la croissance économique de 3 % d'ici 2010; c'est l'équivalent d'une récession d'un an. (Ces résultats concordent avec les estimations américaines calculées avec le modèle NEMS du gouvernement des États-Unis, grâce au même type d'approche hybride).

Dans le conflit entourant la définition des coûts, ces résultats sont plus proches des estimations des coûts plus élevés, car ils tiennent compte des pertes essuyées par les entreprises et les consommateurs. Or, l'échéancier de Kyoto est trop court pour refléter les innovations technologiques et les changements de préférences qui pourraient faire baisser les coûts à long terme. Le faible ratio de rotation de la plupart des stocks empêchera la pénétration de nombreuses technologies peu polluantes d'ici 2010, même si les politiques sont lancées en 2000, comme on l'a supposé dans cette étude.

On peut se demander en quoi cet ouvrage contribue au débat canadien sur la ratification du protocole de Kyoto ou la négociation d'un autre objectif national : il montre que l'échéancier serré de l'entente engendre des coûts relativement élevés (qui augmentent chaque année où aucune mesure n'est prise). Cependant, le Canada peut satisfaire à certaines ou presque toutes les exigences de Kyoto en achetant des droits de réduction d'émissions à d'autres pays à un prix aussi modeste que 10 \$ la tonne de CO<sup>2</sup>, selon la plupart des experts. C'est d'ailleurs ce que le gouvernement canadien prévoit de faire dans le cadre de son plan d'application de Kyoto. La courbe des coûts présentée dans ce livre décrit les coûts associés à chaque niveau de réduction nationale. On peut donc produire une estimation

nationale des coûts en examinant différentes combinaisons de mesures canadiennes et d'achats de droits à l'étranger.

L'ouvrage guide aussi l'élaboration des politiques en décrivant les dernières expériences innovatrices en matière de politiques qui fournissent des repères à long terme aux producteurs et aux consommateurs sans entraîner de hausse des prix moyens de l'électricité, ce que la classe politique ne souhaite pas imposer. Des droits d'émissions négociables (ou une taxe sur les GES) mèneront à une réduction des GES, en augmentant le prix des différentes formes d'énergie, selon leur intensité de CO<sup>2</sup>. Appliquées modérément – comme c'est probable – ces politiques n'engendreront pas l'innovation fondamentale nécessaire à long terme. En revanche, des règlements spécifiques aux technologies et axés sur le marché nécessitent une part de marché minimale pour les innovations révolutionnaires – production d'électricité renouvelable, véhicules non polluants. Ils laissent malgré tout suffisamment de temps et de souplesse aux fabricants pour réduire leurs coûts à long terme. De plus, étant donné que les coûts de départ, qui sont importants, sont combinés au coût modéré des produits conventionnels, les prix que voient les consommateurs ne changent pas significativement, ce qui rendra cette méthode plus facile à accepter par la classe politique. Les politiques de ce genre peuvent et doivent être appliquées rapidement, car ce n'est que par le biais de telles expériences relativement peu coûteuses que l'on mettra fin à l'incertitude et au débat interminable qui fait rage autour du coût de la réduction des GES.

# Un revenu garanti pour tous

**François Blais**  
Université Laval

*Un revenu inconditionnel serait plus efficace pour lutter contre la pauvreté dans la mesure où il vient en aide à la fois aux inactifs et aux actifs, tout en évitant les effets pervers des politiques traditionnelles de soutien du revenu.*

François Blais est professeur titulaire au Département de science politique de l'Université Laval et l'un des deux récipiendaires du Prix pour une contribution exceptionnelle à la recherche décerné lors de la Conférence nationale de la recherche sur les politiques de 2002. Il présente ici la problématique de son livre intitulé *Un revenu garanti pour tous : Introduction aux principes de l'allocation universelle*, publié par les éditions du Boréal en 2001.

Le but principal de l'ouvrage *Un revenu garanti pour tous : Introduction aux principes de l'allocation universelle* est de permettre à un public informé, mais pas nécessairement spécialisé, de mieux comprendre les différentes dimensions de cette proposition de réforme de notre État-providence qui, bien qu'elle bénéficie aujourd'hui de l'appui de nombreux organismes et intellectuels de renom, reste pour la plupart des gens une grande source d'incrédulité.

L'allocation universelle (ou encore « revenu minimum garanti », « revenu de citoyenneté ») est un revenu accordé à chaque citoyen de manière inconditionnelle et sans contrepartie. Son instauration devrait en principe favoriser une meilleure intégration de la fiscalité et des transferts aux personnes, une simplification de l'État-providence et une protection plus adéquate et plus complète du filet de sécurité sociale.

L'ouvrage se divise en trois parties. Dans la première, l'auteur rappelle les limites des formes actuelles de sécurité du revenu. Leurs faiblesses sont assez bien connues : complexité, désincitation au travail, marginalisation, manque d'intégration, particulièrement entre l'aide aux inactifs et celle aux actifs pauvres, émergence de différentes formes de « pièges » qui nuisent à l'esprit d'initiative des ayants droit et qui les enferment dans leur condition de demandeurs. Dans un tel contexte, l'allocation universelle se présente véritablement comme une alternative radicale à la logique purement « assistancielle » et « ciblée » des politiques de lutte contre la pauvreté des deux dernières décennies. Un revenu inconditionnel serait plus efficace pour lutter contre la pauvreté dans la mesure où il vient en aide à la fois aux inactifs et aux actifs, tout en évitant les effets pervers des politiques traditionnelles de soutien du revenu.

Le deuxième chapitre a une vocation plus théorique que le premier. Il présente les principaux arguments

économiques mais aussi éthiques en faveur de l'instauration d'une allocation universelle dans les sociétés occidentales modernes. L'auteur insiste sur le fait qu'une politique sociale crédible doit chercher à concilier deux valeurs centrales : l'efficacité et l'équité. Ce mariage, l'État-providence canadien l'a assez bien réussi après la deuxième guerre mondiale mais il souffre aujourd'hui d'un essoufflement et, surtout, d'un manque de vision. Les justifications économiques en faveur de l'allocation universelle sont nombreuses et variées. L'auteur insiste plus particulièrement sur sa simplicité administrative, un partage plus équilibré du fardeau fiscal, la nécessité de soutenir plus que jamais des activités faiblement rémunérées mais socialement utiles et une plus grande souplesse dans l'organisation du travail. Il porte aussi une attention particulière aux arguments éthiques puisque, selon lui, les principales objections à l'égard d'une réforme de ce genre proviennent plutôt de divergences morales profondes. L'allocation universelle divise tant la gauche que la droite et souvent pour des raisons similaires. On fait souvent valoir qu'elle ne respecterait pas une certaine « éthique du travail » ou encore qu'elle serait contraire à l'exigence de « réciprocité », qui constituerait la première vertu des sociétés. L'auteur examine ces objections, de même que certaines autres. Il estime que le « droit au travail » tout comme celui de pouvoir exiger de chaque citoyen une forme d'engagement social ne sont pas compromis par l'allocation universelle et, au contraire, que celle-ci pourrait contribuer à garantir leur réalisation. Une réflexion adéquate sur la justice sociale permet donc d'avancer des arguments très clairs sur les raisons pour lesquelles chaque citoyen devrait pouvoir compter sur un revenu de base cumulable et à partir duquel il est plus facile de faire des choix de vie. Elle permet aussi de clarifier la place que devrait occuper une mesure de ce genre par rapport aux autres formes de solidarité sociale.

Le troisième chapitre aborde la question cruciale de la faisabilité de l'allocation universelle au Canada. L'auteur rappelle que cette proposition n'est pas nouvelle et qu'elle a même fait l'objet de recommandations par le passé de la part de groupes de travail prestigieux. Pourtant, les réformes ont fait long feu et on a même assisté, ces dernières années, à une érosion des mécanismes de sécurité du revenu universel au profit de programmes ciblés. On présente souvent les coûts de la mise

d'entre eux pourraient avoir une incidence négative sur une partie non négligeable de la population. Cela est dû principalement au fait que, dans une société comme la nôtre, où il existe déjà des transferts aux personnes, la fusion d'une panoplie de mesures vers un seul régime entraîne nécessairement son lot de perdants et de gagnants. C'est la raison, non pas financière mais éthique, pour laquelle l'auteur opte, comme plusieurs autres défenseurs contemporains de l'allocation

*Il est ainsi démontré que l'allocation universelle entraîne, pour les contribuables, des coûts identiques et probablement même inférieurs à sa contrepartie sélective beaucoup plus contraignante du point de vue administratif.*

en place de l'allocation universelle comme le facteur le plus défavorable à sa réalisation. Cependant, l'auteur insiste sur le fait que les nombreux débats sur les coûts confondent généralement des réalités très différentes. Une telle mesure devrait se financer par substitution progressive à de nombreux programmes et par un « effet-revenu » propre à toute mesure universelle, qui fait en sorte que les pauvres et non les riches demeureraient les principaux bénéficiaires de sa réalisation. Il est ainsi démontré que l'allocation universelle entraîne, pour les contribuables, des coûts identiques et probablement même inférieurs à sa contrepartie sélective beaucoup plus contraignante du point de vue administratif. Cela ne signifie pas pour autant que son instauration serait facile. Une mise en place rapide provoquerait entre autres des effets redistributifs très importants et certains

tion universelle, pour une instauration progressive de cette politique, ce qui suppose une période de transition déterminante tant du point de vue administratif que politique. D'autres scénarios plus radicaux sont envisageables mais l'auteur indique les raisons de son choix pour une mise en place partielle qui aurait aussi pour avantage de se faire à un coût nul pour l'État.

En résumé, nous insisterons sur le fait que l'allocation universelle peut être considérée comme une solution de rechange à part entière à la stratégie de subvention aux emplois qui a gagné en popularité ces dernières années auprès de nos gouvernements. Il existe une autre façon de soutenir l'emploi, particulièrement les emplois les plus précaires et les moins bien rémunérés : c'est d'assurer préalablement à chaque citoyen les moyens de les choisir ou de les conserver.

## Les trente cruciales

Le troisième rapport du Programme des Nations Unies pour l'environnement (GEO-3) souligne que les 30 prochaines années seront aussi décisives que les 30 années qui viennent de s'écouler dans la détermination de l'avenir de l'environnement. Le rythme accéléré du changement et le degré d'interaction entre les régions et entre les problèmes font qu'il est plus difficile que jamais de regarder l'avenir avec confiance. En plus de présenter un portrait de l'environnement mondial actuel qui fait autorité, GEO-3 utilise quatre scénarios différents pour explorer ce que l'avenir peut nous réserver, selon les différentes politiques mises en œuvre.

Le document est disponible électroniquement à l'adresse <http://www.unep.org/geo/geo3/index.htm>



# The Tools of Government:

## A Guide to the New Governance

**Sous la direction de  
Lester M. Salamon,**  
Oxford, Oxford University Press,  
2002, xii-669 p.

**Une critique de  
Roderick A. Macdonald**  
Titulaire de la Chaire F.R. Scott en  
droit public et constitutionnel  
Faculté de droit, Université McGill

...The Tools of Government  
est un livre-phare pour les  
institutions publiques et privées  
qui se lancent dans l'aventure  
de la gouvernance...

Au cours des 50 dernières années, l'approche aujourd'hui connue sous le nom de « processus juridique » s'est imposée comme la contribution indigène la plus remarquable à la théorie du droit aux États-Unis<sup>1</sup>. Centrée à l'origine sur les problèmes de la gouvernance intérieure, la théorie du processus est revitalisée et réorientée dans les années 90 à la faveur de l'expansion rapide des institutions, des procédures et des normes liées au droit international<sup>2</sup>. Pour les théoriciens du processus, « la loi consiste à découvrir et à appliquer des processus d'organisation sociale afin de parvenir à des fins considérées comme valables par la société ».

Les architectes de la loi-processus étaient professeurs à la Faculté de droit de Harvard. En 1949, Lon Fuller publie un texte intitulé *The Problems of Jurisprudence*<sup>3</sup>, dont le dernier chapitre est consacré à l'étude de ce qu'il appellera « eunomique », ou « théorie de l'organisation sociale juste et viable ». Il pousse cette enquête pendant plus de 30 ans en écrivant plusieurs autres essais, en particulier sur les contrats, les jugements, la médiation, la coutume, la gestion et la législation. Pris ensemble, ils sont destinés à servir de vade-mecum des formes, des limites, du potentiel et des effets pervers de chacun des processus-clés d'organisation sociale présents dans les sociétés démocratiques<sup>4</sup>.

Fuller n'est pas le seul juriste de Harvard à essayer de comprendre les principes et les processus d'organisation sociale, ainsi que leur emploi optimal dans le perfectionnement des politiques publiques. En 1958, Henry M. Hart et Albert Sacks présentent, après dix ans de travail, une ébauche de manuel de cours intitulée *The Legal Process: Basic Problems in the Making and Application of Law*<sup>5</sup>. Selon Hart et Sacks, chaque institution juridique – tribunaux, législatures, organismes – a une compétence particulière pour ce qui est d'aborder des problèmes d'organisation sociale. La fonction du juriste consiste à s'assurer que les

tâches sont réparties entre ces institutions, de façon à concrétiser le mieux possible les objectifs sociaux<sup>6</sup>.

Dans tous les ouvrages d'après-guerre de Fuller et Hart-Sack, on soutient que l'organisation institutionnelle de la gestion des tâches sociales n'est pas flexible à souhait. Des formules ou des processus juridiques particuliers conviennent mieux à certains problèmes publics que d'autres. Vingt ans plus tard, ce constat amène une révision en profondeur des objectifs du mouvement d'« accès à la justice ». Les spécialistes de la procédure civile commencent à envisager des solutions de rechange aux tribunaux et aux jugements pour résoudre des conflits, comme la conciliation, la négociation, la médiation, l'arbitrage, etc. Selon les spécialistes du règlement extrajudiciaire des différends, le fait de choisir le bon processus de règlement des différends produira inévitablement des résultats avantageux pour la société<sup>7</sup>.

Dans le même esprit, le régime de droit pénal fait l'objet d'un regard critique. De nouveaux modèles de procédure, comme les conseils de détermination de la peine, de même que des concepts fondamentaux, comme la justice réparatrice, se sont ajoutés aux traditionnelles audiences contradictoires et sanctions répressives<sup>8</sup>. Pendant ce temps, des chercheurs en droit public entreprennent d'élaborer une théorie de l'équité procédurale, stimulés qu'ils sont par une reconnaissance juridique du fait que, au-delà du jugement, il existe d'autres modes de gouvernance administrative<sup>9</sup>. Parvenir à une gouvernance efficace et juste dans les processus des divers organismes, entreprises et associations est devenu une préoccupation majeure des théoriciens des processus, autant en droit public que privé<sup>10</sup>.

Les années 80 voient la parution d'une multitude d'ouvrages de droit public inspirés par la relation entre droit et économie et traitant du « choix des instruments de gouvernance ». Avec l'essai précurseur de Michael Trebilcock et coll., *The Choice of*

*Governing Instrument*<sup>11</sup>, et les études critiques publiées pour la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada<sup>12</sup>, un débat s'engage à propos de l'efficacité des différentes formes de gouvernance. L'Institut canadien de recherches avancées finance un programme interdisciplinaire sur le droit et la société qui génère deux recueils d'essais : *Sanctions and Rewards in the Legal System*<sup>13</sup> et *Securing Compliance*<sup>14</sup>, qui ont pour objet d'explorer les contraintes juridiques de la gestion réglementaire.

Parallèlement à la convergence, dans les milieux savants, du droit de la réglementation publique et des théories de Fuller, Hart et Sacks sur les concepts institutionnels, des étudiants en administration publique explorent quantité de nouveaux modèles de gouvernance. Depuis les années 70, le directeur de publication du recueil qui fait l'objet de cette critique essaie de trouver le meilleur moyen d'organiser l'action collective visant à résoudre les problèmes de la société<sup>15</sup>. Dans cette démarche intellectuelle continue, où se rejoignent droit public et administration publique, *The Tools of Government* fait époque. Bien qu'il ne soit pas dans mon intention d'entrer dans les détails de ce livre, je me permets d'avancer quatre raisons à conclusion élogieuse.

Premièrement, comme le montrent les chapitres 1 et 16 à 22, ce recueil est sans conteste théorique. À l'exemple des chercheurs en droit public, qui ont abandonné leur fascination naïve pour le choix des instruments et la transformation des gouvernements en substituts édulcorés de politiques de déréglementation et de privatisation, le nouveau modèle de gouvernance exposé dans ce livre est beaucoup plus raffiné que certaines approches, comme la nouvelle gestion publique. Les fondements de ce nouveau modèle sont : comprendre que la gouvernance est une démarche entre l'État, le citoyen et les intermédiaires; reconnaître que la gouvernance ne se fait pas d'elle-même; et admettre que c'est

souvent par l'absence de but qu'un gouvernement fonctionne le mieux<sup>16</sup>.

En fait, les tenants de la nouvelle gouvernance vont plus loin. Ils affirment que l'administration publique traditionnelle, axée sur des organismes publics hiérarchisés et sur une prestation de programmes reproduisant la structure de commandement des bureaucraties militaires, cède peu à peu la place à un modèle de gouvernance participative où la collaboration avec les intervenants non gouvernementaux devient la principale stratégie de résolution des problèmes de la société et d'atteinte des objectifs communs. La nouvelle gouvernance met l'accent sur les outils plutôt que sur les organismes et les programmes; aux bureaucraties hiérarchisées et centralisées, elle préfère des réseaux interdépendants d'institutions et d'intervenants; elle favorise des partenariats public-privé plutôt que des interventions étatiques dans l'économie; elle remplace le contrôle du sommet à la base par la négociation et la persuasion comme modes de régulation; et elle imagine une fonction publique axée sur l'habilitation plutôt que sur la gestion. On peut voir le reflet, dans ces nouvelles orientations, de la perspective critique qui caractérise le nouveau processus juridique dans les études juridiques<sup>17</sup>.

Deuxièmement, ces affirmations théoriques sont vérifiées dans des études de cas soigneusement préparées de différents instruments (chapitres 2 à 15). Chaque étude suit un processus normalisé : caractérisation de l'outil, schémas d'utilisation de l'outil, mécanismes de base, choix de l'outil, problèmes de gestion et solutions possibles, évaluation d'ensemble, orientations futures et lectures suggérées. Les outils étudiés sont le gouvernement direct, les entreprises gouvernementales, l'information, les impôts, les frais, les permis échangeables, les subventions, la sous-traitance, les garanties de prêts, les dépenses fiscales, les pièces justificatives, la responsabilité civile délictuelle et les achats de contrats de services. Il s'agit là d'un répertoire

particulièrement riche d'instruments stratégiques. Chacun de ces instruments met en évidence les tensions qui se font sentir chaque fois qu'un programme est mis en application. Quand il est question de conception institutionnelle, comment peut-on réconcilier les aspirations étatiques et pro-déréglementation, ou encore les objectifs communautariens ou libertaires? Dans chacun de ces chapitres, on nie l'existence d'une séparation nette du public et du privé, et l'on montre pourquoi les décideurs rejettent désormais les solutions faciles, mettant fin ainsi aux dichotomies qui ont tant dérangé les auteurs traitant du choix des instruments de gouvernance dans l'administration juridique et publique<sup>18</sup>.

Troisièmement, les six derniers chapitres portent sur les nouveaux processus juridiques et ouvrages de conception institutionnelle. Les chapitres 16 à 18 traitent de la capacité de gérer, des mécanismes de responsabilisation et des problèmes de légitimité dans la gouvernance participative. Dans le chapitre 19, on reconnaît que le choix des outils relève de la politique et n'est pas uniquement un *technè*. Dans le chapitre 20, on aborde directement le lien entre les outils et la démocratie, en se demandant si certains outils sont plus efficaces que d'autres pour renforcer la société civile, améliorer l'interaction démocratique et affranchir les humains pour qu'ils deviennent des agents de rationalité<sup>19</sup>. Dans le dernier chapitre, le directeur de la publication conclut en affirmant qu'il y a un manque de connaissances à combler en ce qui concerne les outils, l'élaboration des programmes et les connaissances opérationnelles. Il met le lecteur au défi de repenser le rôle du gouvernement, d'accepter le fait qu'une séparation rigide de la main-d'œuvre entre « rameurs » et « timoniers » n'est plus possible. Il reprend la métaphore des ouvrages sur la gestion publique en soutenant que les gouvernements ne devraient ni toujours ramer, ni toujours tenir la barre. Les citoyens, les gouvernements

et les divers intervenants collaborent par différents moyens, à des moments différents et dans des cadres différents, afin de transformer des objectifs décidés démocratiquement en résultats stratégiques légitimés<sup>20</sup>.

Pour terminer, une des forces de cet ouvrage réside dans l'abondance des notes de bas de page et de la bibliographie. Si l'on fait abstraction de la quasi-absence de citations tirées d'ouvrages mentionnés dans cette critique, ce livre est une véritable mine de suggestions pour ceux qui désirent approfondir le sujet. J'ose espérer que, dans une éventuelle deuxième édition, le directeur de publication fasse référence à des ouvrages apparentés sur le droit administratif, la procédure civile et la théorie juridique.

Pour l'instant, *The Tools of Government* est un livre-phare pour les institutions publiques et privées qui se lancent dans l'aventure de la gouvernance, une aventure qui se définirait comme le mouvement collectif ayant pour objet de cerner des objectifs, de concevoir des politiques, de choisir des processus et des instruments, de décider des programmes à appliquer, de cibler des cadres et des systèmes, et d'identifier les intervenants par qui les aspirations et actions humaines seront transformées en réalisations.

## Notes

- 1 Pour une histoire intellectuelle du processus juridique, voir K. Roach, « What's New and Old About the Legal Process », *University of Toronto Law Journal*, no 47 (1997), p. 363.
- 2 W. Eskridge et P. Frickey, « The Making of The Legal Process », *Harvard Law Review*, no 107 (1994), p. 2031.
- 3 L.L. Fuller, *The Problems of Jurisprudence* (édition temporaire), Brooklyn: Foundation Press.
- 4 Les nombreux essais de Fuller sur l'économie ont été regroupés en 1983 dans un ouvrage posthume, *The Principles of Social Order* (sous la dir. de K.I. Winston), première édition, Durham, Duke University Press, 1983; deuxième édition revue, Oxford, Hart Publishing, 2001.
- 5 Voir H.M. Hart et A. Sacks, *The Legal Process* (ébauche non publiée, 1958), édition revue et corrigée par W. Eskridge et W. Frickey, St. Paul, West Publishing, 1993.
- 6 Pour de nombreux partisans de Hart et Sacks, et contrairement aux idées sur l'économie mises de l'avant par Fuller, la logique du processus juridique a également forcé la recherche de « principes de neutralité » afin de circonscrire l'activité juridique. Voir, par exemple : G. Peller, « Neutral Principles in the 1950s », *Michigan Journal of Law Reform*, no 21 (1988), p. 561.
- 7 Le travail précurseur en matière de procédure civile est F. Sander, S. Goldberg et N. Rogers, *Dispute Resolution* (deuxième édition), Boston, Little Brown, 1992. Voir également K. Roach, « Teaching Procedures: The Fiss/Weinrib Debate in Practice », *University of Toronto Law Journal*, no 41 (1991), p. 247.
- 8 Il existe une importante littérature en matière de justice réparatrice. Pour un survol, voir W. Cragg, *The Practice of Punishment: Towards a Theory of Restorative Justice*, New York, Routledge, 1992.
- 9 Voir A. Chayes, « The Role of the Judge in Public Law Litigation », *Harvard Law Review*, no 89 (1976), p. 1281. On peut trouver un résumé bien approfondi sur les théories contemporaines de l'équité procédurale dans M.D. Bayles, *Procedural Justice: Allocating to Individuals*, Dordrecht, Kluwer, 1990.
- 10 L'un des meilleurs recueils traitant des considérations de droit public dans la conception des institutions est intitulé « Symposium: Law and Leviathan », *University of Toronto Law Journal*, no 40 (1990), p. 305 à 686.
- 11 M.J. Trebilcock, D. Hartle, R. Prichard et D. Dewees, *The Choice of Governing Instrument: A Study Prepared for the Economic Council of Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1982.
- 12 I. Bernier et A. Lajoie (coordonnateurs), *Law, Society and the Economy*, Toronto, University of Toronto Press, 1986. Il s'agit des tomes 46 à 51 des études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Voir en particulier les tomes 46 et 48.
- 13 M.L. Friedland (dir.), *Sanctions and Rewards in the Legal System: A Multidisciplinary Approach*, Toronto, University of Toronto Press, 1989.
- 14 M.L. Friedland (dir.), *Securing Compliance: Seven Case Studies*, Toronto, University of Toronto Press, 1990.
- 15 Pour une variation plus ancienne sur ce thème, voir L. Salamon (dir.), *Beyond Privatization: The Tools of Government*, Washington, Urban Institute Press, 1989.
- 16 Les parallèles entre les problèmes théoriques exposés dans ce recueil et les préoccupations relatives aux concepts institutionnels dans l'approche du processus juridique de Harvard sont manifestes dans plusieurs des essais publiés dans W. Witteveen et W. van der Burg (dir.), *Rediscovering Fuller: Essays on Implicit Law and Institutional Design*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2002.
- 17 Voir le fil commun de la recherche, de T. Eisenberg et S. Yeazell, « The Ordinary and the Extraordinary in Institutional Litigation », *Harvard Law Review*, no 93 (1980), p. 65 à W. Eskridge et G. Peller, « The New Public Law Movement: Moderation as a Postmodern Cultural Form », *Michigan Law Review*, no 89 (1991), p. 707 en passant par M. Minow, « Foreword: Justice Engendered », *Harvard Law Review*, no 101 (1987), p. 10.
- 18 J'ai tenté d'appliquer ce type d'analyse dans un article récent sur les options de politiques juridiques rédigé pour le Comité spécial du Sénat sur les drogues illicites. Voir R.A. Macdonald, « The Governance of Human Agency », non publié, 2002.
- 19 À cet effet, les préoccupations exposées dans *The Tools of Government* sont très semblables à celles qui ont été explorées par la Commission du droit du Canada dans son thème stratégique des rapports de gouvernance. Voir Commission du droit du Canada, *Plan stratégique*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1998.
- 20 Bien entendu, le modèle des outils gouvernementaux demeure étatiste. On suppose que les gouvernements peuvent souvent enrôler des intervenants privés dans leurs entreprises de réglementation, et non que la vraie collaboration démocratique implique une forme de délégation à des mécanismes non gouvernementaux de gouvernance. Pour une discussion sur l'« absence réglementaire » en tant qu'option stratégique valable, voir S. Praagh, « The Chutzpah of Chasidim », *Canadian Journal of Law and Society*, no 11, p. 193.



# PRÉPARATION EN VUE DES RISQUES FUTURS

## POINTS SAILLANTS DES SÉANCES PLÉNIÈRES DE LA CONFÉRENCE NATIONALE DE LA RECHERCHE SUR LES POLITIQUES DE 2002

**Robert Judge,  
avec l'aide de :  
Pearl Eliadis,  
Jeff Frank et  
Paul Halucha**

### Projet de recherche sur les politiques

Le Projet de recherche sur les politiques voudrait remercier les commanditaires de la Conférence pour leur soutien — l'Association des universités et collèges du Canada, Bell Canada, les Compagnies de recherche pharmaceutique du Canada, les Instituts de recherche en santé du Canada, le Canadien National, EDS Canada, le Centre de recherches pour le développement international, le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada, la Direction générale de la santé, de la population et de la santé publique de Santé Canada, le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, et Statistique Canada.

**G**ènes en mutation, nouvelles pandémies et vagues d'attaques terroristes : ces risques pourraient-ils un jour dominer l'ordre du jour de nos institutions de gouvernance ? En octobre 2002, la Conférence nationale de la recherche sur les politiques, organisée par le Projet de recherche sur les politiques, a examiné ces risques, et d'autres encore, qui pourraient être au cœur des politiques gouvernementales dans les années à venir.

La Conférence nationale de la recherche sur les politiques de 2002 comptait 28 ateliers simultanés, 20 ateliers d'apprentissage et 5 séances plénières regroupés principalement autour des trois sous-thèmes de la Conférence : les progrès en biotechnologie et dans d'autres domaines des sciences transformatives, la propagation de maladies infectieuses et autres nouveaux défis pour la gouvernance, et les nouvelles préoccupations en matière de sécurité géopolitique. Le présent article met en lumière certaines des données présentées dans les cinq séances plénières qui servaient de points d'ancrage à la Conférence et aborde brièvement quelques idées communes sur la préparation en vue des risques futurs qui ont été présentées à la Conférence.

L'histoire moderne a assisté à l'augmentation de la capacité des gouvernements et, à vrai dire, des citoyens ordinaires, à exercer un contrôle accru sur leur avenir et sur les risques auxquels ils s'exposent en gérant prudemment le présent. En effet, le langage du risque s'est grandement répandu dans notre société moderne et domine maintenant celui de la gouvernance. Nous savons que la préparation afin d'affronter certains risques, particulièrement ceux qui sont perçus comme étant les plus menaçants ou les plus problématiques, peut jouer un rôle essentiel dans le modelage de nos structures institutionnelles et de gouvernance. Les ressources sont le plus facilement mobilisées pour les questions reconnues d'une manière

générale comme constituant un risque particulièrement grave. Ainsi, les risques d'une autre guerre mondiale, de l'expansionnisme soviétique, d'un anéantissement nucléaire et d'une reprise de l'effondrement économique et de la dévastation sociale de la Grande Crise, ont dominé tout l'ordre du jour politique en Occident dans les années qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale.

La Conférence nationale de 2002 s'est penchée sur les défis que posent les divers risques qui pourraient bien dominer l'ordre du jour politique dans l'avenir. Par certains aspects, les risques étudiés étaient de nature extrêmement divergente. La capacité du genre humain à intervenir en profondeur dans les éléments constitutifs de la vie par l'entremise d'avancées en biotechnologie peut ouvrir un nouveau monde qui, jusqu'à maintenant, n'appartenait qu'à la science-fiction. Par ailleurs, la possibilité de nouvelles épidémies de maladies infectieuses laisse présager la réouverture d'un chapitre de notre histoire que beaucoup avaient cru terminé. Les nouveaux défis en matière de sécurité géopolitique illustrés par les attaques terroristes du 11 septembre aux États-Unis, sans parler des attaques au Kenya et à Bali, créent toutes sortes d'incertitudes. Est-ce que cette nouvelle réalité traduit un besoin de retourner aux principes de base de la sécurité nationale ou exige-t-elle une approche très différente de celle du passé ?

Malgré les différences, nous devons aussi signaler un certain nombre de similitudes entre ces questions. L'échelle de chacune est virtuellement mondiale, tant pour ce qui concerne la menace que les solutions possibles. Chacune met en jeu des phénomènes complexes, des quantités de renseignements souvent conflictuels, de développements en science et en technologie (comme les nouvelles formes de biotechnologie, la médecine et les armes de destruction massive), des ressources publiques étirées au maximum afin de relever



les défis, des dangers potentiellement gigantesques et mortels, et beaucoup de débats publics et d'insécurité quant à l'évaluation actuelle des risques encourus.

Ces risques supposent d'immenses défis. La manière de s'y préparer au mieux constituait un thème central de la Conférence. Bien sûr, tout risque ne peut être éliminé de nos vies et nous ne pouvons pas nous préparer parfaitement à affronter tous les risques. Néanmoins, les séances plénières de la Conférence mettaient en relief la nécessité de faire face au rôle que joueront ces risques dans notre avenir.

### Espoir en Afrique

Si la préparation en vue des risques que présentent les pandémies, la terreur et les pouvoirs quasi divins de la génétique semble être une tâche particulièrement formidable pour les Canadiens qui vivent dans un des pays les plus riches au monde, imaginez l'ampleur que prennent les défis à relever sur un continent comme l'Afrique. Beaucoup de dangers et de menaces qui constituent seulement un risque global potentiel pour les Canadiens sont déjà le lot quotidien de millions d'Africains. La nature des risques en cause pour l'avenir du développement de l'Afrique et la place de ce continent dans le monde constituaient le thème de la séance plénière d'ouverture de la Conférence.

La région la plus pauvre du monde, l'Afrique subsaharienne a accru sa part de victimes de la pauvreté absolue dans le monde de 25 à 30 pour cent au cours de la dernière décennie. (L'Afrique est le seul continent où la pauvreté augmente.) Plus de 340 millions de personnes, soit plus de la moitié de la population subsaharienne de l'Afrique, vit avec moins de 1 \$US par jour. L'espérance de vie en Afrique subsaharienne est la plus faible au monde et, depuis 1990, elle a reculé de trois ans, passant de 50 à 47 ans en moyenne (comparée à une espérance de vie de 63 ans pour la région qui la suit immédiatement, et de 79 ans au

Canada). Deux cents millions d'Africains n'ont pas accès aux services de santé ; 250 millions, à de l'eau potable ; et plus de 140 millions de jeunes gens sont illettrés. L'Afrique est affectée d'une manière disproportionnée par la pandémie de VIH et de sida, 70 pour cent de la population globale infectée par ces maladies, et 80 pour cent des mortalités causées par le sida. Vingt pour cent des Africains sont directement touchés par des conflits armés, et le nombre de victimes civiles de la guerre est plus élevé que n'importe où ailleurs dans le monde. Plus de 100 millions d'armes légères circulent en Afrique — 20 pour cent du total mondial. Le commerce des armes légères en Afrique est souvent étroitement lié au commerce illicite des ressources naturelles. Il y a six millions de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays sur le continent — plus du quart du total mondial.

(Source : <http://www.g8.gc.ca/kananaskis/afrrfact-fr.asp>.)

Compte tenu de cette situation difficile, les panélistes de la séance plénière d'ouverture ont néanmoins trouvé matière à un optimisme prudent concernant les possibilités de développement de l'Afrique, en raison d'un nouveau plan politique — le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Souvent décrit (mais un peu de tort) dans les médias comme le Plan Marshall de l'Afrique, le NEPAD a été élaboré et adopté par les dirigeants africains en 2001 et appuyé par le G8 à Kananaskis, en Alberta, en juin 2002. Le NEPAD est à la fois une vision et un programme d'action pour le développement durable de l'Afrique qui représente plus qu'un simple plan économique. Il englobe également une réforme politique, sociale, sanitaire et de gouvernance. Avec le NEPAD, les pays développés ont convenu de faciliter l'accès des marchandises africaines à leurs marchés et d'augmenter l'aide aux projets d'infrastructures, à l'allègement de la dette et à l'éducation. Par la même occasion, les États africains se

sont engagés à l'égard des principes d'une saine gestion publique, notamment du respect des droits de la personne, de la libéralisation de l'économie, d'un nouveau cadre de sécurité et d'un gouvernement transparent, responsable et démocratique.

Constance Freeman, directrice régionale au bureau de Nairobi, au Kenya, du Centre de recherches pour le développement international, a fait ressortir l'importance des trois éléments clés du nouveau partenariat. D'abord, le NEPAD constitue une déclaration audacieuse et sans précédent des dirigeants africains quant à la responsabilité de l'Afrique à l'égard de l'avenir du continent, et ne s'appuie plus sur la vieille rhétorique du blâme. Sans oublier l'héritage très réel des conquêtes étrangères et de l'exploitation de l'Afrique, Mme Freeman a noté que, trop souvent, ce continent a souffert des maux de l'irresponsabilité de ses propres gouvernements qui ont blâmé les autres pour s'excuser de leur mauvaise gouvernance. Le NEPAD modifie cette dynamique. Il affirme l'obligation des Africains d'orienter la marche de leur propre développement, il reconnaît l'existence de la corruption et de mauvais gouvernements dans beaucoup de pays, et il trace les grandes lignes de moyens de réforme pratiques.

En deuxième lieu, Mme Freeman a attiré l'attention sur la disposition du NEPAD qui prévoit l'examen de la performance des gouvernements africains et de leurs dirigeants par d'autres gouvernements africains. Les dirigeants africains se sont engagés à être tenus responsables par leurs pairs d'appliquer des normes plus élevées de gouvernance. Voilà qui marque une évolution normative majeure sur un continent où la non-intervention et les droits de la souveraineté ont été défendus avec zèle. Mme Jacqueline Nkoyok, présidente du Partenariat Afrique Canada, a répété ce point dans ses commentaires, notant qu'il existe un nouvel esprit en Afrique par lequel les dirigeants du continent, qui

se sont engagés dans un meilleur dialogue avec la société civile et qui font preuve d'un respect accru pour la démocratie, sont souvent plus enclins à écouter la critique en cas de mauvaise gouvernance.

Troisième élément important souligné par Mme Freeman, le NEPAD ne met pas simplement l'accent sur l'aide, mais aussi sur la mobilisation des ressources propres à l'Afrique. Quoique le partenariat prévoit effectivement une aide accrue, il prévoit également davantage d'investissements privés et une libéralisation des échanges. Plus important encore, il considère les ressources africaines comme une source majeure du capital de développement. Mme Freeman a noté que l'Afrique est un continent aux immenses richesses et à l'extrême pauvreté. La Banque mondiale estime qu'environ 40 pour cent des capitaux africains sont détenus par des Africains expatriés. Le rapatriement d'une fraction de ces capitaux dépasserait la totalité des flux actuels d'aide acheminés vers le continent.

Néanmoins, les panélistes ont également reconnu les problèmes potentiels de la réalisation de NEPAD. Mme Nkoyok, par exemple, a fait remarquer que ce nouveau partenariat n'est pas le premier grand plan de développement du continent des dernières décennies. Le Plan d'action de Lagos, dans les années 1980, et diverses déclarations d'autres Conférences des Nations Unies sur l'Afrique ont souvent été lancés avec beaucoup de tapage, pour n'aboutir qu'à de quasi-échecs. Mme Freeman a ajouté que le potentiel de dissipation de la volonté politique derrière le NEPAD est très réel. Pour pouvoir aller de l'avant, ce plan, initié par un petit groupe de dirigeants africains sans participation préalable des parlements ou de la population, doit maintenant rallier le reste des dirigeants du continent et, bien sûr, ses citoyens.

Toutefois, même si la volonté politique d'exécuter le plan d'action du NEPAD reste ferme, le programme peut quand

même flancher en raison de l'incapacité de le mettre en œuvre rapidement et efficacement. Beaucoup de gouvernements et d'organismes régionaux manquent d'institutions publiques administratives fortes, ont un régime juridique et réglementaire faible, disposent de systèmes d'éducation et de soins de santé peu évolués, et ont des faiblesses quant aux règles de procédure visant à rendre les gouvernements accessibles. Mme Freeman a observé que c'est ici que les Canadiens et d'autres ont l'occasion de contribuer de manière durable en accordant leur soutien à l'extension des capacités locales en vue de créer une administration publique efficace.

Bien que le NEPAD prévoit des efforts accrus pour mettre fin aux conflits qui sévissent sur le continent par l'établissement d'un nouveau cadre de sécurité, reste à voir comment celui-ci prendra forme. Dans son allocution, le lieutenant-général Roméo Dallaire s'est prononcé fermement contre l'approche existante adoptée par la communauté mondiale dans la gestion des conflits et de leurs conséquences en Afrique, notant que les stratégies à court terme de gestion de conflits et d'aide au développement ne sont en rien durables. M. Dallaire a terminé la séance sur un vibrant plaidoyer en faveur de l'aide au développement, et d'un leadership international de la part des pays développés qui prenne la forme de démarches fondées sur des considérations humanitaires et des investissements à long terme, plutôt que de démarches « stratégiques » d'intervention calculées sur la base de l'« intérêt national ».

### L'avenir de la biotechnologie

Presque chaque jour, apparaît dans le journal un nouveau titre annonçant la conception d'une nouvelle superplante ou faisant état de préoccupations concernant des produits alimentaires génétiquement modifiés et leur étiquetage. En effet, la réglementation appropriée des développements en biotechnologie fait de plus en plus l'objet d'un débat polarisé.

Certains craignent que l'altération de nos corps et du monde qui nous entoure à l'aide de nouveaux outils issus de la biotechnologie ne déclenche des désastres médicaux ou environnementaux. D'autres suggèrent que la crainte déraisonnable de tels aboutissements relativement peu plausibles pourrait nous empêcher de voir le vaste potentiel qu'a la biotechnologie d'améliorer la santé et le bien-être du genre humain. Ajoutez à cela l'extraordinaire fouillis éthique que suppose le potentiel apparemment vaste d'intervention sur les éléments constitutifs de la vie, et il n'est pas étonnant que la désorientation et l'incertitude abondent.

Dans la première de deux séances plénières sur l'avenir de la biotechnologie, Francis Collins, directeur américain du Projet du génome humain, a indiqué comment la génétique est sur le point de révolutionner notre façon de pratiquer la médecine. « Je crois que nous sommes à la veille d'une révolution, dit-il. La génétique est déjà devenue la science principale en recherche médicale... mais elle fera bientôt son chemin dans la pratique quotidienne. »

Le décodage des trois milliards de caractères qui constituent le génome humain fournira un outil indispensable pour traiter un grand nombre de maladies complexes, incluant le cancer et la maladie mentale. Au cours des dix prochaines années, nous aurons découvert les composantes génétiques de ces maladies et les patients n'auront à payer qu'environ 1 000 \$ pour faire séquencer complètement leur génome. Et dans 20 ans, a-t-il ajouté, un régime de médicaments conçu à partir des gènes devrait être offert pour traiter toute une gamme de maladies.

L'accroissement de nos capacités de tester les prédispositions génétiques à certaines maladies soulèvera un certain nombre de dilemmes éthiques. Reconnaisant, cet état de fait, M. Collins a indiqué comment le Projet du génome humain a mis de côté des sommes importantes pour traiter des questions

éthiques, sociales et juridiques. Ces questions incluent le risque d'une discrimination génétique et une acceptation malencontreuse du déterminisme génétique.

D'ici 2010, M. Collins entrevoit l'émergence de tests génétiques prédictifs pour au moins une douzaine d'états, incluant le diabète, la maladie cardiaque et l'Alzheimer. Nous commenterons également à voir apparaître des interventions ciblées, notamment des produits pharmaceutiques conçus en fonction de profils génétiques. D'ici 2020, « les conséquences thérapeutiques de la révolution génomique se feront vraiment sentir ». D'ici là, nous devrions obtenir beaucoup de médicaments de confection conçus à partir des gènes, comme le Gleevec qui a récemment été approuvé pour le traitement de la leucémie chronique. Le Gleevec a été mis au point en étudiant les anomalies moléculaires de ce type de leucémie, ce qui a permis de comprendre la protéine anormale produite dans les cellules cancérogènes, et a donné lieu à la conception d'un médicament qui bloque l'action de la protéine. À l'heure actuelle, 95 pour cent des gens qui reçoivent ce médicament entrent en rémission. « C'est l'histoire d'une réussite extraordinaire que nous voudrions voir se répéter sans cesse. Ce succès avec la leucémie tient à 20 années de travail acharné. Nous n'en sommes pas là avec l'Alzheimer, le diabète ou la maladie cardiaque, mais, si nous ne lâchons pas, nous y arriverons. Puis le même processus de conception rationnelle d'un médicament pourra entrer en jeu. Et je pense que ce sera le cas. »

Une deuxième séance plénière, axée sur le développement agricole, a offert un compte rendu nuancé des risques potentiels et des futures exigences réglementaires de la biotechnologie.

Lynn Frewer, responsable de la recherche en sécurité alimentaire à l'Université de Wageningen, aux Pays-Bas, a souligné que le développement et la mise en œuvre d'une politique efficace fondée sur la science ne

peuvent plus faire fi des attitudes du public. Dans le passé, la politique de gestion du risque découlait en grande partie de l'opinion d'experts sur les nouveaux développements scientifiques et l'évaluation des risques techniques. Les craintes récentes et les « crises » touchant la production alimentaire et l'agriculture (par exemple la maladie de la vache folle) ont fait reculer la confiance des consommateurs. L'acceptation par le public des renseignements et des règlements scientifiques et gouvernementaux a été ébranlée. Le défi consiste maintenant à repenser en profondeur comment le public pourrait mieux participer au débat sur la gestion du risque et sur le développement technologique. Mme Frewer a noté que les gens sont plus susceptibles de se sentir menacés par les risques qu'ils ne peuvent contrôler. Ceux-ci sont d'origine technologique plutôt que naturelle, et profondément entremêlés de débats éthiques fondamentaux. L'absence de transparence du système réglementaire a amené le public à penser que la « vérité » à propos de la biotechnologie lui est cachée, ce qui fait grimper son sentiment de risque et sa méfiance à l'égard des responsables de la réglementation et des communicateurs. En fait, cette méfiance a profondément miné la légitimité du jugement scientifique et du système réglementaire aux yeux du public. En conséquence, la gestion du risque et la gouvernance scientifique doivent changer pour mieux inclure les intervenants publics qui s'intéressent à l'élaboration de politiques et à la gestion du risque. En conclusion, une telle participation ne serait efficace que si elle allait au-delà de la simple consultation, pour inclure les préoccupations publiques.

Richard Jefferson, chercheur principal au Centre pour l'application de la biologie moléculaire à l'agriculture internationale (CAMBIA), en Australie, a suggéré que les développements scientifiques en biotechnologie agricole sont loin d'être aussi révolutionnaires ou potentiellement destructifs sur le plan environnemental que

certain sceptiques voudraient le laisser croire. Ceci dit, il a soutenu que les schémas d'appartenance, les régimes de propriété intellectuelle et les cadres réglementaires dans le domaine de la biotechnologie agricole sont nuisibles au développement de cette industrie dans le meilleur intérêt de l'humanité. Plutôt que de promouvoir la liberté d'innover et d'exploiter, le système actuel a créé d'importants obstacles à l'entrée dans le domaine de la biotechnologie qui entraînent une « constipation catastrophique » au sein de l'industrie. La vaste expérience de M. Jefferson comme conseiller de la Banque mondiale et de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) l'a convaincu que les développements en biotechnologie agricole doivent être guidés par les besoins des fermiers locaux, particulièrement dans le Sud. Au lieu de cela, les développements en biotechnologie agricole sont principalement financés et contrôlés par les intérêts commerciaux du Nord. L'appartenance commerciale n'est pas un problème en soi, mais trop souvent le système enchevêtré et coûteux des droits de propriété intellectuelle se saisit du développement et de l'utilisation potentielle des avancées biotechnologiques les plus prometteuses.

Mark Winston, professeur de sciences biologiques à l'Université Simon Fraser et auteur de *Travels in the Genetically Modified Zone*, a terminé la séance en ouvrant une voie entre les positions extrêmes défendues par l'industrie, qui cherche de nouveaux produits et de nouveaux marchés, et le mouvement des consommateurs et des défenseurs de l'environnement qui craignent un désastre potentiel. Bien que nous sachions que les conséquences possibles de la biotechnologie sont profondes, il nous reste encore à déterminer si les plantes génétiquement modifiées (GM) se révéleront bénéfiques ou nuisibles. Quel plan d'action responsable faut-il adopter compte tenu de cette incertitude ? Quel équilibre faut-il trouver entre l'avantage et le risque ? D'un point



de vue, les plantes GM ne constituent qu'un changement marginal dans l'histoire de la culture de plantes par l'homme, déjà vieille de milliers d'années. D'un autre point de vue, nous trafiquons des éléments constitutifs de la vie d'une manière qui pourrait devenir très dangereuse pour notre santé et notre environnement. Nous en sommes au point où l'innovation scientifique a dépassé notre capacité de gérer les débats qu'elle soulève. Les meilleurs choix pour ce qui concerne les futurs développements se trouvent quelque part entre les avantages technologiques et les risques environnementaux, mais il semble que les débats se soient polarisés vers les extrêmes. La rhétorique et les gesticulations prendront fin seulement lorsque nous accepterons la validité de chacune des perspectives dans un mouvement de retour vers le juste milieu.

D'une manière générale, la séance plénière et les autres conférences sur la biotechnologie laissent croire que, compte tenu du caractère « transformatif » de la biotechnologie, nous serions prudents de prendre du recul et d'examiner suivant une perspective très large les conséquences des ensembles technologiques en émergence — il faut y penser non seulement comme à un autre enjeu politique flottant autour du gouvernement, mais comme à une véritable force de transformation autour de laquelle toutes les autres institutions et questions risquent éventuellement d'évoluer. D'un point de vue optimiste, la biotechnologie pourrait bien finir par aider à transformer notre monde et à redéfinir l'insoutenable trajectoire de la population mondiale et de la croissance économique. Au moment où nous nous engageons sur cette voie, toutefois, le caractère transformatif de la révolution biotechnologique cache sans aucun doute beaucoup de conséquences involontaires et imprévisibles.

## La propagation des maladies infectieuses

Il y a un siècle, l'Occident pouvait fièrement envisager des progrès en matière de santé et de longévité grâce aux développements en technologie, en médecine et en science. Les découvertes de Joseph Lister, plus tôt au XIXe siècle, avaient amélioré de façon spectaculaire les conditions d'hygiène des hôpitaux et aidé à éradiquer la fièvre puerpérale, la principale cause de décès chez les femmes en couches. Les travaux de Louis Pasteur et de Robert Koch avaient démontré que les bactéries étaient la cause de beaucoup de maladies auparavant incurables qui pouvaient maintenant être contrôlées grâce à des inoculations, des médicaments et des mesures d'hygiène. Par conséquent, au cours des décennies à venir, on allait être témoin de l'élimination de quatre des principales causes de la mortalité infantile : la variole, la diphtérie, la fièvre typhoïde et la scarlatine. L'amélioration continue des soins de santé et le contrôle de la maladie ont figuré parmi les principales tendances du XXe siècle, contribuant à une augmentation spectaculaire de la population et de l'espérance de vie à la naissance. Les progrès en immunisation ont permis de contrôler beaucoup d'infections et, récemment, ont constitué le facteur primordial de l'éradication de la variole. Il y a deux décennies, il semblait que nous allions bientôt éliminer les maladies infectieuses de la liste des principales menaces pour l'humanité.

Ces prévisions optimistes sont maintenant mises en doute. Une conséquence involontaire de l'explosion spectaculaire du commerce international, des migrations et des voyages au cours des récentes décennies, a été l'augmentation des menaces pour les écosystèmes locaux, les économies locales et la santé humaine, causée par les maladies, les agents pathogènes et les espèces exotiques qui migrent sur de grandes distances. Les maladies infectieuses sont parmi les principales — et croissantes — causes de décès,

comptant pour le quart, voire le tiers des 54 millions de décès estimés dans le monde pour 1998. Les tendances sont dérangeantes : les maladies comme la malaria, la tuberculose et le choléra resurgissent ou s'étendent géographiquement ; le VIH se répand rapidement dans les pays développés ; on assiste à l'éclosion de plus en plus fréquente de maladies nouvelles ou nouvellement reconnues, comme l'Ebola, pour lesquelles on ne connaît aucun remède. Et nous ne devrions pas nous préoccuper uniquement des maladies qui affectent les humains. La flambée de fièvre aphteuse en Grande-Bretagne l'a démontré : les coûts économiques de telles éclosions peuvent être impressionnants, et l'obligation de démontrer que des mesures définitives ont été prises à une population dont le seuil de tolérance au risque est bas peut être écrasante. C'est particulièrement le cas là où la menace est inattendue, là où le risque peut surgir d'un instant à l'autre et là où il peut se transmettre rapidement à l'échelle d'une région ou même de la planète. Comment gérer le risque causé par les maladies infectieuses ? Quel est le rôle des institutions mondiales comme l'Organisation mondiale de la Santé ? Le succès obtenu en relevant les défis de la gestion des menaces actuelles et émergentes pour la santé constituera un facteur important dans la délimitation de la frontière de risque du XXIe siècle.

David Heymann, directeur général, Maladies transmissibles, à l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), a animé la discussion pendant la séance plénière sur les nouveaux risques de maladies infectieuses et les défis mondiaux à relever. L'OMS suit actuellement de près l'émergence ou la réémergence d'un grand nombre de maladies infectieuses dans le monde. Ces phénomènes surgissent à une époque d'augmentation massive des voyages et des déplacements de réfugiés. Toutefois, les vecteurs humains ne sont pas les seuls facteurs d'augmentation de la transmission.



Tout comme les humains voyagent davantage, les moustiques peuvent prendre l'avion et injecter la malaria aux travailleurs d'aéroports. Les vecteurs agricoles sont également importants en raison de l'expédition d'animaux d'élevage et du commerce de produits médicaux. L'OMS étudie également les risques potentiels de l'utilisation délibérée d'agents biologiques pour propager les infections fongiques, bactériennes, virales ou à rickettsies. Les réseaux de santé publique doivent être prêts à répondre rapidement aux nouvelles menaces posées par l'éclosion de maladies. À cette fin, l'OMS fait la promotion d'un meilleur système de déclaration. Actuellement, la grande majorité de ses renseignements ne proviennent pas d'agences gouvernementales, mais de sources informelles, la plus importante étant le Réseau d'information sur la santé mondiale créé par Santé Canada, lequel cherche constamment sur le Web des avis d'éclosion de maladies. En plus d'assurer une meilleure surveillance, l'OMS travaille à faire en sorte que nous ayons la capacité de répondre rapidement aux flambées de maladies en œuvrant à la mise au point de meilleurs vaccins contre l'influenza et en s'assurant que des vaccins sûrs sont prêts à être utilisés. L'augmentation du nombre de maladies résistant aux antibiotiques est particulièrement inquiétante et exigera des investissements accrus en recherche de la part de l'industrie. Le besoin urgent de rendre les médicaments accessibles et d'en créer de nouveaux requiert une plus grande collaboration public-privé. En outre, la planification de notre exposition future aux maladies infectieuses suppose un juste équilibre dans la préparation en vue des risques de maladies connues et des risques potentiels de maladies inconnues (comme celles qui pourraient surgir d'une attaque terroriste). Ultiment, cet effort exigera la création de partenariats mondiaux travaillant à renforcer la réaction aux maladies infectieuses d'origine naturelle et

à les contrôler, ce qui constituera la meilleure préparation en vue d'attaques intentionnelles inconnues mais possibles.

Dans sa présentation, Laurie Garrett, chroniqueuse médicale et scientifique pour *Newsday* et auteure de *The Coming Plague*, a fait valoir que la préparation des systèmes de santé publique aux maladies infectieuses a été trop négligée. Divers événements aux États-Unis depuis le 11 septembre (particulièrement au cours de la période des attaques et des alertes à l'anthrax) ont démontré à quelle vitesse le système de santé publique peut être submergé lorsqu'il tente de réagir aux attaques potentielles. Les États-Unis exigent une meilleure infrastructure pour réagir aux urgences, notamment un financement à long terme pour des programmes durables qui se poursuivront longtemps après que les projecteurs récemment braqués par les médias auront été détournés par d'autres questions. Nous devons nous inquiéter des maladies créées délibérément (comme celles mises au point dans l'ancienne Union soviétique — leur situation n'étant pas claire aujourd'hui en Russie). Divers problèmes rendent difficile la préparation en vue de flambées potentielles — naturelles ou délibérées. L'écart entre les riches et les pauvres, tant aux États-Unis qu'ailleurs dans le monde, exacerbe la difficulté de contrer les éclosions de maladies pour une portion croissante de la population mondiale vivant dans la pauvreté. En même temps, les pays les plus riches n'investissent pas suffisamment dans les efforts mondiaux de santé publique. L'écart actuel en matière d'espérance de vie dans le monde (près de 50 ans entre l'Afrique et le Japon) est sans précédent. La planète assiste, particulièrement dans le Sud, à la création massive de mégacités qui n'ont simplement pas les ressources adéquates pour soutenir leur population (leurs réseaux d'aqueduc et d'égout étant notamment inadéquats). L'explosion gigantesque du VIH en

Afrique subsaharienne est dévastatrice par son ampleur. Bien que de nouvelles narcothérapies aient aidé à gérer le VIH/sida en Amérique du Nord, elles n'ont que très peu d'impact à l'échelle mondiale. Dans certaines parties de l'Afrique, on a fini par l'appeler la « maladie des grands-mères », parce que les personnes en âge de se reproduire et de produire meurent et que les grands-parents doivent s'occuper des enfants et des adolescents. C'est là l'une des principales causes de la famine qui commence à sévir en Afrique.

Est-ce que le réchauffement planétaire aggrave les risques nouveaux (ou renouvelés) de maladies infectieuses ? Tony McMichael, directeur du Centre national d'épidémiologie et de santé publique de l'Université nationale d'Australie et auteur de *Human Frontiers, Environments and Disease: Past Patterns, Uncertain Futures*, a laissé entendre dans son allocution que cela pourrait très bien être le cas. Il a présenté un historique de l'émergence des maladies infectieuses pour l'humanité qui prend la forme d'un certain nombre de transformations majeures dans la manière dont nous sommes exposés, puis il a suggéré que les changements climatiques pourraient être à l'origine des prochaines grandes transformations de la vulnérabilité de l'humanité à l'égard des maladies infectieuses. Par exemple, la nature du risque de maladies infectieuses a subi une transformation lorsque l'humanité a commencé à pratiquer l'agriculture il y a 10 000 ans. Comme nous commençons à vivre d'une manière plus sédentaire dans des régions plus denses et à avoir des contacts plus directs avec les animaux, notre exposition aux maladies infectieuses a été profondément bouleversée. De la même manière, la période d'expansionnisme européen (1500-1900) a été une période de propagation des maladies européennes à l'échelle de la planète, et la mondialisation a ensuite transformé les modes d'exposition aux maladies. Les changements

climatiques peuvent maintenant produire une autre grande transformation. Beaucoup de maladies infectieuses de nature vectorielle réagissent aux changements climatiques et ont trouvé dans des températures plus chaudes un milieu plus hospitalier de reproduction et de propagation. Bien qu'il soit encore trop tôt pour être certain que le réchauffement accroît l'incidence de ces maladies — et il pourrait y avoir d'autres explications — un certain nombre de rapports laissent croire que le réchauffement futur pourrait bien créer des conditions beaucoup plus favorables à la propagation des maladies. En conséquence, nous pourrions en effet assister à la prochaine grande transformation de la relation de l'homme avec les maladies infectieuses.

### La guerre contre la terreur

Les attaques terroristes contre les États-Unis, et la guerre permanente contre le terrorisme, ont placé les questions de sécurité nationale (souveraineté, menaces d'attaques physiques contre l'État et les populations civiles) traditionnelles (réalistes) au sommet de l'ordre du jour politique. Et cela est arrivé après une décennie d'élargissement du débat sur la sécurité pour englober les menaces non traditionnelles, comme la dégradation environnementale, les gouvernements non démocratiques, la croissance de la population, l'émergence de nouvelles maladies infectieuses, les maladies migratrices et même la spirale de la pauvreté au Sud. Pendant les années 1990, la notion de sécurité humaine est apparue dans les programmes d'action politique, particulièrement au Canada. Cet élargissement a été possible grâce à la fin de la Guerre froide, qui a accru notre niveau de confiance en matière de sécurité, et aux processus de mondialisation qui ont rehaussé notre sentiment d'interdépendance avec le reste du monde. Il en a résulté une décennie d'internationalisme libéral pendant laquelle la politique étrangère pouvait être en grande partie dissociée

de calculs mesquins fondés sur des intérêts géostratégiques. Les attaques terroristes contre les États-Unis ont ouvert un nouveau chapitre de la politique internationale dans lequel la réaction des États-Unis sous forme d'une guerre contre le terrorisme domine maintenant l'ordre du jour en matière de sécurité internationale. Pourtant, l'incertitude reste grande quant à la nature précise des risques encourus et à la meilleure façon de les contrer. Comment la guerre contre le terrorisme façonnera-t-elle la géopolitique et les programmes de sécurité ? Quel est le degré de permanence du nouveau programme de sécurité américain et que signifie-t-il pour le Canada ? L'étude de ces questions a constitué le thème de la séance plénière de clôture de la Conférence.

Leon Fuerth, ancien conseiller en matière de sécurité nationale du vice-président américain Al Gore, a inauguré la séance plénière en évaluant la stratégie sur la sécurité nationale des États-Unis élaborée par l'administration Bush en septembre 2002 (Voir <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pd>). M. Fuerth a prié son auditoire canadien de ne pas rejeter la nouvelle stratégie ni de lire le document de façon trop littérale. Même si ce dernier contient des éléments qui nous mettent mal à l'aise, il a souligné qu'une grande partie de la stratégie n'est pas incohérente avec les principes de politique étrangère de l'administration précédente, celle de M. Clinton. M. Fuerth a suggéré qu'au lieu de critiquer la stratégie pour ses lacunes, nous devrions identifier les éléments pour lesquels les États-Unis sont dans leur « bon droit » et commencer à travailler sur ces derniers. Éventuellement, la voix discrète des Américains qui prèchent la prudence et la nécessité du multilatéralisme finira par être entendue. Les amis et les alliés seront également en mesure d'influencer la doctrine américaine s'ils procèdent discrètement entre homologues, plutôt que par la voix des médias. M. Fuerth a indiqué que nous ne devrions faire preuve de fermeté avec les Américains qu'en

privé si nous souhaitons exercer une influence réelle. Il a également prié son auditoire de se rappeler que les États-Unis ont peut-être raison. Bien que le gouvernement américain puisse surestimer sa propre importance et sa capacité d'agir unilatéralement, les Canadiens doivent remettre en question leurs propres façons d'aborder la sécurité mondiale si elles restent inchangées à la suite du 11 septembre. Il a ajouté qu'il y avait là réelle matière à apprentissage : il existe une véritable menace de la part de forces non étatiques de bas niveau profondément antioccidentales et prêtes à faire un usage maximal de la violence et de la destruction. Les valeurs et les intérêts du Canada, en tant que pays d'Occident, sont également menacés. Nous devons maintenant chercher un moyen de travailler avec les États-Unis et nos autres alliés à l'élaboration d'une approche commune face aux nouvelles menaces contre la sécurité. Une erreur d'approche pourrait être incroyablement dévastatrice.

Le commentateur du *Globe and Mail*, Patrick Martin, a présenté une analyse beaucoup plus critique de la nouvelle stratégie de sécurité nationale américaine ou de ce qu'on appelle la doctrine Bush. M. Martin a suggéré qu'elle est dangereusement surfaite et exagère grandement les menaces des États hors-la-loi et des réseaux terroristes qui, contrairement à l'Union soviétique pendant la Guerre froide, ne représentent nullement, en réalité, une menace existentielle pour les États-Unis. Le document a substitué au principe américain de dissuasion un nouveau mandat d'action préventive contre les menaces perçues et réelles. Ce changement élargit grandement les possibilités d'action militaire des États-Unis en abaissant la norme relative à la « preuve de menace » que l'administration américaine doit fournir avant d'entreprendre une action militaire. Même le potentiel d'acquiescer des armes de destruction massive peut maintenant constituer une condition suffisante d'action militaire. M. Martin a également noté

que cette nouvelle stratégie ne s'appuie pas sur des principes. Si c'était le cas, les États-Unis seraient aussi prêts à attaquer la Corée du Nord qu'ils le sont de toute évidence à attaquer l'Irak. M. Martin a proposé que nous nous inquiétions surtout de savoir quand et où les Américains sont maintenant prêts à utiliser la force militaire.

Dans son allocution, Janice Stein, professeure Harrowston de gestion de conflits à l'Université de Toronto, a adopté une position intermédiaire entre celles des deux conférenciers précédents. Elle a fait valoir que la nouvelle stratégie de sécurité nationale américaine tient compte des importantes nouvelles menaces révélées par les récents événements. Il est clair que l'Occident fait maintenant face à un réseau de terreur aux ramifications mondiales — non commandité par un État, souple, peu hiérarchisé et redondant, de sorte que l'élimination de n'importe quel de ses éléments n'endommage que minimalement ses capacités globales. Les progrès dans le domaine de la guerre biologique et chimique offrent une variété de nouvelles armes de destruction massive qui ne respectent pas la frontière entre civils et militaires. Compte tenu de cette difficile situation, nous devons être prêts à contrer les menaces incertaines, plutôt que les risques facilement calculables. Mme Stein a indiqué qu'il y a des éléments positifs dans le document de stratégie américain, notamment en ce qui concerne le Sud et ses exigences, et l'importance des économies ouvertes. Néanmoins, la stratégie pose aussi de graves problèmes. Les États-Unis ont établi le principe qu'ils ont le droit et le devoir d'agir de façon préventive là et au moment où une menace d'attaque contre les intérêts américains est imminente. Charitable, on pourrait suggérer qu'il faut pour cela des renseignements clairs et de qualité. Toutefois, Mme Stein laisse entendre que la définition de ce qui constitue une menace imminente, telle que décrite dans le document stratégique, s'appuie sur des preuves de « mauvaise moralité ».

De toute évidence, les États-Unis ne sont pas prêts à attaquer tous les États qui ont ou pourraient avoir des armes de destruction massive. La décision américaine d'éviter l'action militaire contre la Corée du Nord signifie que ce ne sont pas tous les États dirigés par des tyrans et possédant des armes de destruction massive qui peuvent être considérés comme des cibles légitimes d'une attaque préventive. Il faut d'abord qu'il y ait preuve de mauvaise moralité, comme l'a démontré l'Irak qui, dans le passé, a envahi le Koweït, attaqué sa population kurde et abrité des terroristes. Mme Stein soutient que la légitimation de frappes préventives sur la foi de la « mauvaise moralité » établit un précédent extraordinairement dangereux pour la sécurité internationale. Si cette condition suffit pour aller en guerre, la Russie peut-elle frapper la Georgie pour avoir fait preuve de « mauvaise moralité » en ne sévissant pas contre les rebelles tchéchènes qui s'y trouvent ? L'Inde et le Pakistan, deux puissances nucléaires mutuellement hostiles, auraient-elles le droit d'attaquer en se réclamant de la mauvaise moralité de l'autre ? Le problème, c'est que ce principe offre une base beaucoup trop subjective à l'action militaire et, par conséquent, dessert les intérêts à long terme du monde en matière de sécurité.

### Conclusion : les leçons apprises

Il est clair que nous n'avons pas encore toutes les réponses quant à la signification potentielle des risques dont on a discuté à la Conférence nationale de la recherche sur les politiques de 2002. Y faire face peut parfaitement épuiser nos ressources publiques à leur limite au cours des décennies à venir, ou nous pourrions découvrir que d'autres risques jouent un rôle beaucoup plus important dans la perspective publique. Néanmoins, on peut tirer quelques leçons générales importantes :

- Beaucoup d'incertitude entoure un grand nombre des risques potentiellement plus dangereux. Il est essentiel de continuer à

investir dans le renseignement et la surveillance, et d'en améliorer les méthodes pour diminuer l'incertitude et permettre une planification prudente.

- Beaucoup des grands risques examinés pendant la Conférence étaient complexes et multidimensionnels. La préparation efficace pour écarter, contrôler et réduire au minimum les dangers, exige une meilleure intégration de nos institutions de gestion du risque.
- La capacité d'affronter des dangers dont l'impact peut être sans précédent et qui peuvent surgir sans avertissement, ou peu s'en faut, exige un investissement plus sain dans des infrastructures publiques solides, attentives et adaptables, ayant la souplesse de reconnaître et d'affronter rapidement les dangers (par exemple dans le système de santé, qui peut être envoyé au front en cas d'épidémie d'une nouvelle maladie ou d'une attaque à l'aide d'une arme de destruction massive).
- La confiance du public dans notre gestion du risque et nos établissements de gouvernance constituera un élément clé de leur succès. À l'heure actuelle, le degré de confiance est souvent surestimé. Les politiques et les institutions, pour affronter les risques futurs, doivent donc être créées avec un esprit de réceptivité et de transparence et en favorisant la participation du public.
- Un grand nombre de nos risques futurs peuvent être mondiaux de par leur nature et donc exiger une réponse mondiale. Il nous faut étayer notre infrastructure d'institutions internationales et bâtir sur elle de manière à obtenir une meilleure coopération mondiale dans la préparation et le traitement de nos risques futurs.

Ces étapes et d'autres peuvent se révéler vitales dans la préparation de notre avenir de risques.

## État actuel des connaissances :

### La recherche sur les politiques autochtones au Canada

**Roger Roberge**  
Projet de recherche sur les politiques

La Conférence sur la recherche en matière de politiques autochtones s'est tenue à Ottawa du 26 au 28 novembre 2002 et plus de 500 personnes ont participé à 52 séances pour débattre d'un large éventail de sujets.

Le ministère canadien des Affaires indiennes et du Nord et l'Université Western Ontario en assuraient conjointement l'organisation.

La première Conférence nationale sur la recherche en matière de politiques autochtones a marqué une étape importante dans l'intégration des connaissances diffusées sur les questions autochtones. Des experts en recherche sur les politiques et des membres des communautés autochtones ont examiné en détail et remis en contexte les conclusions d'études récentes, ainsi que le savoir et les opinions courantes autochtones. Ce processus avait le mérite d'atteindre l'autre objectif de la conférence : créer une interface entre chercheurs, décideurs politiques et peuples autochtones afin de faire ressortir les implications politiques de la recherche présentée.

Celle-ci soulignait essentiellement les multiples défis que les communautés autochtones doivent relever, notamment la croissance rapide de leur jeune population, une pauvreté endémique dans les réserves et en dehors, des inégalités sur le plan de la mortalité / morbidité, une scolarité insuffisante, des statistiques de criminalité élevées, des conflits à propos des ressources naturelles, l'assimilation culturelle et l'autonomie gouvernementale. La gamme complète de ces défis est révélée succinctement dans une analyse du fameux indice du développement humain des Nations Unies. On sait que le Canada occupe la première place à ce chapitre, ce dont il se vante souvent; mais les conditions de vie troublantes de nos peuples autochtones et les inégalités entre autochtones et non autochtones apparaissent quand on applique l'IDH séparément aux Indiens de plein droit qui vivent dans les réserves (68e rang) et à ceux qui vivent en dehors (36e rang). Sur une note plus positive, lorsqu'on le compare en tenant compte du temps (de 1981 à 1996), l'écart d'indice du développement humain entre les Indiens de plein droit et les Canadiens non autochtones ne cesse de se rétrécir pour chacune de ses trois composantes (revenu per capita, espérance de vie et niveau de scolarité).

En plus des « éléments de réflexion » apportés par la recherche, on a mis le doigt sur plusieurs possibilités de politiques. Signalons particulièrement une approche basée sur le capital social mettant l'accent sur le rôle de la communauté, qui est apparue comme une avenue potentielle à explorer. La recherche dirigée par le Dr Michael Chandler (du Département de psychologie de l'Université de Toronto) montre que la continuité culturelle constitue un important garde-fou contre le suicide dans les communautés des Premières nations. Certaines communautés affichent des taux de suicide 800 fois supérieurs à la moyenne nationale, alors que, dans d'autres, le suicide est un phénomène relativement inconnu. Les communautés qui ont activement, et collectivement, réhabilité et protégé leur continuité culturelle sont beaucoup plus susceptibles de connaître des taux de suicide moindres.

La réussite du développement économique au sein des communautés autochtones est liée aussi à plusieurs principes du capital social. Pour le Dr Joe Kalt, qui dirige le Projet sur le développement économique des Amérindiens à la John F. Kennedy School of Government de Harvard, la souveraineté politique, des institutions gouvernementales efficaces et adaptées sur le plan culturel, et un leadership communautaire fort constituent des éléments de la réussite du développement économique. Les communautés bien pourvues en ressources naturelles et financières ne sont pas nécessairement celles qui réussissent bien sur les plans économique et social. La vigueur des communautés, surtout du point de vue du capital social, est un bien meilleur indicateur prévisionnel de la réussite économique.

Étant donné la profusion de matières présentées à la conférence, on s'efforce actuellement d'en publier les actes. L'Université Western Ontario, le ministère canadien des Affaires indiennes et du Nord, le Projet de recherche sur les politiques et le Bureau du Conseil privé (Affaires autochtones) collaborent pour en financer la publication, prévue pour 2004. Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez vous adresser à Danny Jetté, du Projet de recherche sur les politiques (d.jette@prs-srp.gc.ca).



# Le choix des outils d'intervention en démocratie globale

**Pearl Eliadis  
et Margaret Hill  
avec la collaboration de  
Benoît Leduc  
et de Richard Tate**  
Projet de recherche  
sur les politiques

Depuis toujours, un des défis de la gouvernance consiste à assurer l'efficacité de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques. Cependant, si la prolifération et la diversification des outils d'intervention au cours des vingt dernières années ont beaucoup retenu l'attention, on n'arrive toujours pas bien à saisir la complexité et toutes les nuances de l'évolution dans la manière d'atteindre les objectifs des politiques publiques. Quels outils d'intervention novateurs ont été mis à la disposition des responsables actuels de l'élaboration des politiques? Que sait-on réellement de l'efficacité comparée des divers outils et des diverses combinaisons d'outils permettant de relever les défis actuels et à moyen terme auxquels le Canada est confronté sur le plan des politiques et à profiter des possibilités qui s'offrent? Quels sont les éléments qui contribuent à décider du rendement optimal des outils et des circonstances qui favorisent ce rendement? En bref, quelles stratégies peut-on mettre en place pour mieux orienter l'élaboration et la mise en œuvre de choix de politiques?

Au mois de septembre 2002, le Projet de recherche sur les politiques et Justice Canada, en collaboration avec la Commission du droit du Canada, ont organisé une conférence visant à aborder ces questions<sup>1</sup>. Tenue à la Faculté de droit de l'Université McGill alors même que l'on célébrait le vingtième anniversaire de la publication d'une étude marquante sur le choix des outils d'intervention au Canada, *The Choice of Governing Instrument*<sup>2</sup>, cette conférence a réuni quelque 125 chercheurs et hauts fonctionnaires gouvernementaux en provenance du Canada, des États-Unis et de l'Europe pour porter un regard critique sur l'état actuel des connaissances sur les outils d'interventions et leur choix<sup>3</sup>.

Le présent rapport a pour but de recueillir le capital intellectuel développé au cours de cette conférence et, ce faisant, de tirer de grandes conclusions destinées aux responsables de l'élaboration des politiques<sup>4</sup>. Les conclusions ci-dessous revêtaient une signification toute particulière :

- À elles seules, les perspectives économiques ne suffisent pas à éclairer les choix d'outils d'intervention, qui devraient être d'abord et avant tout fonction de critères gouvernementaux et non seulement (ni même prioritairement) porter sur le coûts, l'efficacité opérationnelle ou l'efficacité économique.
- Le bien-fondé de certains choix dépend de facteurs politiques, juridiques, éthiques, liés aux programmes, sociaux et économiques qui ont des dimensions mondiales autant que nationales.
- Tout en reconnaissant que les outils d'intervention dépendent du contexte et ne sont que rarement, si tant est qu'ils le sont, élaborés ou mis en œuvre en vase clos, il faut élever le débat du niveau du choix des outils d'intervention individuels à celui des combinaisons d'outils.
- Tous les outils d'intervention, particulièrement ceux dont l'élaboration et la mise en œuvre se font de manière indépendante du processus législatif, ont des répercussions importantes sur le bien-fondé et l'imputabilité des interventions publiques.
- Enfin, il faut des stratégies et des cadres de gouvernance pour s'assurer à la fois du bien-fondé et du caractère optimal de l'élaboration et de la mise en œuvre d'outils d'intervention.

Nous approfondirons plus loin ces conclusions, ainsi que leur incidence sur l'élaboration des politiques. Nous signalerons en outre un certain nombre d'enjeux pouvant faire l'objet de recherches ultérieures.

## Contexte général

L'élaboration de ce qu'on en est venu à appeler la perspective du choix des outils d'intervention a fait l'objet de nombreuses analyses<sup>5</sup>. Fondamentalement, cette perspective puise ses racines dans une volonté de comprendre la formulation et la mise en œuvre des politiques, ainsi que le processus global d'élaboration des politiques, à travers le prisme d'outils d'intervention gouvernementale, plutôt que de politiques et de programmes. Sous-entendu, « certaines formes d'intervention publique ont plus de chances de résoudre certains problèmes publics ou enjeux sociaux que d'autres » (Macdonald, 2002). La gamme de ces types d'interventions ou d'outils va des lois et règlements jusqu'aux subventions et allocations en passant par l'organisation et la privatisation, de même que la diffusion de l'information et la fiscalité.

Sur le plan canadien, l'étude de Trebilcock, Hartle, Prichard et Dewees, *The Choice of Governing Instrument*, publiée en 1982, représente une véritable percée dans la perspective du choix des outils d'intervention. Ce dernier y était présenté comme un exercice technique et les auteurs soutenaient que les responsables de l'élaboration des politiques se lancent dans un calcul des choix et adoptent certains outils d'intervention afin d'assurer la promotion générale de la « rationalité politique ».

De ce point de départ fixé il y a plus de vingt ans, la perspective du choix des outils d'intervention a continué à bien des égards à offrir un mode de pensée sur l'intervention gouvernementale utile tant sur le plan analytique que rationnel<sup>6</sup>. Si, au départ, on a mis l'accent sur les outils d'intervention pris individuellement et leurs caractéristiques, on s'intéresse désormais beaucoup à la nature du processus de sélection lui-même, ainsi qu'aux combinaisons ou ensembles d'outils d'intervention. De plus, comme l'a

confirmé la conférence tenue récemment, il est de plus en plus évident pour les chercheurs et les responsables de l'élaboration des politiques que l'efficacité des outils d'intervention n'évolue pas en vase clos. Elle dépend plutôt du contexte – du système de gouvernance et du réseau d'intervenants politiques – dans lequel ces outils sont mis en œuvre.

## La nature du choix

À la conférence, l'importance d'un examen attentif des hypothèses et truismes par trop simplistes qui font souvent partie de la perspective du choix des outils d'intervention a constitué un thème récurrent. On ne peut par exemple soutenir qu'il est possible de trouver un choix d'outils d'intervention qui soit en lui-même supérieur aux autres. Les participants ont plutôt mis l'accent sur la complexité, la richesse et les nombreuses facettes des contextes dans lesquels se font le choix des outils et leur mise en œuvre.

Trebilcock, par exemple, a reconnu que les intervenants politiques présentent des différences culturelles et des cadres de référence différents en ce qui concerne les outils d'intervention, facteurs qui deviennent des éléments déterminants des outils retenus pour atteindre des objectifs en matière de politiques. De surcroît, il a soutenu que ces cadres et cultures jouent un rôle essentiel en ce qui a trait à la *stabilité* et au *changement* dans le choix d'un outil idéal, particulièrement à des modifications non incrémentielles en elles-mêmes. En disant cela, il pensait en particulier aux importants virages pris ces vingt dernières années dans des pays du monde entier quand on observe le niveau inégal atteint sur le plan de la déréglementation économique, de la privatisation des sociétés d'État et de la prestation des services gouvernementaux.

D'un autre point de vue, Peters et d'autres participants ont souligné que les choix d'outils d'intervention sont

souvent fonction de la perception du problème lié aux politiques – et que la recherche indique qu'un même problème est souvent perçu différemment dans différents contextes. En bref, on relève un rapport complexe entre la perception du *problème à aborder par des politiques*, *l'outil d'intervention approprié* et les *impacts prévus des politiques* ou, pour dire les choses différemment, la *causalité*, *l'intervention* et *l'évaluation*.

Harrison, Toope et Landry ont concentré leurs efforts sur le caractère réciproque de la relation entre les sphères nationale et internationale. Si les normes juridiques internationales peuvent exercer une influence sur l'utilisation nationale des outils d'intervention (par exemple, les engagements internationaux relativement aux droits de la personne peuvent nécessiter l'adoption de lois à l'échelle nationale), les décisions prises au plan national peuvent avoir elles aussi des répercussions au plan international. Sur un plan plus pratique, cela signifie qu'il faudrait intégrer les normes internationales, la recherche transnationale et les méthodes optimales dans le choix des outils d'intervention.

À la suite des délibérations qui ont eu lieu lors de la conférence, il ne subsiste pas le moindre doute qu'il ne faut pas voir dans le choix des outils d'intervention un simple exercice technique d'adaptation des outils à certains problèmes du ressort des politiques. En bref, il n'existe aucun projectile magique ni solution unique. En général, les participants ont plutôt insisté sur le fait qu'il faut accorder plus d'attention à « l'art » du choix des outils et à l'adaptation de ces derniers aux défis et aux occasions que présentent les politiques.

## Le contexte du choix

L'une des révélations les plus essentielles découlant du travail effectué sur le choix des outils d'intervention depuis vingt ans est que l'amélioration de l'élaboration et de la mise en œuvre des interventions gouvernementales

exige une meilleure reconnaissance du fait que les outils d'intervention peuvent évoluer et changer selon le contexte dans lequel on les utilise.

Comme l'ont confirmé Ringeling, Doern et beaucoup d'autres lors de la conférence, le choix des outils d'intervention subit l'influence profonde de nombreux facteurs :

- les institutions et processus politiques;
- les traditions dans l'administration publique, le rôle du gouvernement et l'économie (Ringeling);
- les idées et les normes proposées par divers intervenants du domaine des politiques (Cashore ; Webb ; Trebilcock);
- et la structure des sous-systèmes ou réseaux connexes d'élaboration de politiques.

Ces éléments conditionnent et éclairent les options envisagées, les jugements portés sur l'outil d'intervention proposé pour résoudre un problème particulier et même les types d'outils employés et leur efficacité. Les participants ont insisté sur le fait que le choix des outils d'intervention est beaucoup plus fonction du rapport de cause à effet que l'on observe entre les problèmes à aborder par des politiques et le contexte institutionnel, que de la familiarisation avec les utilisations ou même les données sur l'efficacité des programmes (Peters). En Europe, on a relevé des approches très différentes de problèmes identiques dans diverses zones de compétence et, soulignons-le une fois encore, cela dépend beaucoup plus des différences culturelles ou contextuelles entre les institutions et les modes de gouvernance que de la perception de l'efficacité des outils (Ringeling).

On a rappelé aux participants que le choix des outils d'intervention n'est qu'un des nombreux éléments qui influencent le cours du processus d'élaboration des politiques (Ringeling). Normalement, le contexte

dans lequel s'effectue le choix des outils d'intervention n'est pas statique, de sorte qu'on peut s'attendre à ce qu'il influe avec le temps aussi bien sur les choix effectués que sur l'efficacité de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques. Les participants ont donc reconnu l'importance fondamentale de la recherche pour arriver à mieux cerner les incidences indépendantes que les différents types de variables contextuelles peuvent avoir sur le choix des outils d'intervention et, au bout du compte, sur l'efficacité des politiques. Cela débouche sur des questions empiriques essentielles quant à l'importance relative des divers types de facteurs (p. ex., les institutions et les intervenants en politiques) qui affectent le choix des outils d'intervention.

### Des outils aux combinaisons d'outils d'intervention

Tout en reconnaissant les contributions des études détaillées sur les outils d'intervention pris individuellement (p. ex., les typologies), les participants ont réclamé une plus grande attention aux ensembles (ou combinaisons) d'outils d'intervention. Ils ont soutenu que cela était essentiel pour mieux cerner les modes actuels d'élaboration et de mise en œuvre des outils d'intervention, ainsi que pour reconnaître l'évolution survenue dans le caractère des problèmes liés aux politiques depuis les années 80 et les limites des stratégies ne comportant qu'un seul outil d'intervention.

Les débats qui ont eu lieu à la conférence sont venus confirmer que les outils d'intervention ne sont pas inertes, pas plus que leur choix ne se fait généralement en vase clos. L'élaboration et la mise en œuvre de plusieurs outils se font plutôt en parallèle et, fait tout aussi important, elles sont étalées dans le temps. Comme l'a souligné Issalys, généralement, la concrétisation des objectifs des politiques se fait grâce à l'interaction de combinaisons multidimensionnelles ou d'ensembles

d'outils d'intervention<sup>7</sup>. De plus, le nombre de combinaisons est infini et change de substance et de portée selon le contexte et les circonstances (Peters). Cela signifie qu'il faut accorder une attention particulière aux variables d'un contexte, comme le coût et l'efficacité économiques, la certitude liée aux programmes et la souplesse de ces derniers, la visibilité politique et les questions d'éthique.

Les participants ont proposé plusieurs autres avenues de recherche.

- Jusqu'à quel point peut-on mélanger ou combiner des outils d'intervention pour mieux atteindre certains objectifs de politiques publiques?
- Quel rôle les nouveaux outils fondés sur le savoir peuvent-ils jouer dans l'amélioration de l'efficacité de combinaisons particulières?
- En quoi le concept des combinaisons d'outils peut-il améliorer le ciblage des interventions à différents niveaux et dans différents milieux de prise de décisions?
- Les éléments déterminants de la conformité aux combinaisons d'outils d'intervention sont-ils les mêmes que pour des outils individuels ? Est-il possible d'améliorer la conformité en ayant recours à des combinaisons d'outils?

En outre, comme l'ont observé plusieurs participants, en déplaçant l'accent des outils individuels vers les combinaisons d'outils, on réaffirme la nécessité de saisir le caractère interactif des outils d'intervention. Ce type de perception exige que l'on examine les outils sous les angles suivants :

- leurs complémentarités et leurs capacités de substitution;
- les effets de la redondance;
- la dynamique et les conséquences du caractère optimal;
- et les impacts cumulatifs.

## La gouvernance

Comme le laisse supposer l'analyse qui précède, une des grandes conclusions de la conférence est qu'il existe un lien étroit entre le choix des outils d'intervention et la gouvernance. Premièrement, le choix des outils s'effectue dans le contexte plus vaste de la gouvernance et il en subit l'influence. Deuxièmement, les outils d'intervention jouent un rôle essentiel dans la structuration des rapports entre les intervenants tant gouvernementaux que non gouvernementaux et les citoyens. Troisièmement, le choix des outils d'intervention, qu'ils soient « obligatoires » ou non, doit se faire en harmonie avec la primauté du droit. Enfin, quatrièmement, si l'on désire optimiser l'efficacité des politiques et la poursuite d'objectifs collectifs, l'élaboration et la mise en œuvre de ces outils doivent être gérées ou régies au sein de réseaux de politiques pertinents.

Plusieurs intervenants ont souligné le fait qu'il faut accorder beaucoup plus d'attention à ce qui est perçu comme la légitimité d'un gouvernement d'utiliser divers outils et ensembles d'outils. Ils ont soutenu qu'il s'agit là d'un élément déterminant essentiel mais trop souvent sous-estimé de l'efficacité de l'élaboration des politiques. De surcroît, il faut aussi accorder la priorité à une meilleure compréhension des éléments déterminants de la légitimité elle-même (p. ex. le respect de la primauté du droit, l'efficacité et l'intérêt public) (Issalys, Cashore et, dans une moindre mesure, Tuohy).

L'accent mis sur le choix des outils comme mode de gouvernance ouvre un certain nombre d'autres pistes d'investigation. Par exemple, comment les responsables de l'élaboration des politiques peuvent-ils assurer une meilleure gestion des réseaux ou sous-systèmes de politiques sur lesquels divers outils ou ensembles d'outils d'intervention doivent se fonder? Quel rôle les institutions non représentatives de la majorité, comme les tribunaux et les bureaucraties, et les

intervenants non gouvernementaux, comme les citoyens, les clients et les sociétés privées, jouent-ils dans le choix des outils d'intervention? On a par exemple observé que les tribunaux jouent un rôle fondamental sur le plan de la réglementation et que cela a des incidences sur l'initiative juridique et la possibilité pour certains intérêts sociaux de concentrer leur influence par l'entremise de litiges portant sur l'intérêt public (Friedman).

Certains participants ont également souligné l'importance de mettre au point de meilleurs outils analytiques pour faciliter la création d'une structure de gouvernance en vue de l'élaboration, du choix et de la mise en œuvre des outils d'intervention. Les éléments d'une telle structure pourraient comprendre des approches fondées sur les risques (Hutler) et un « filtre » juridique international permettant aux législations et aux normes internationales de façonner ces outils (Mackaay, Toope). Certains ont aussi soutenu l'élaboration de structures axées sur des éléments administratifs afin de guider la prise de décisions sur les outils d'intervention volontaires (Lucas, Webb). Plusieurs participants ont réclamé une approche plus globale et transversale (couvrant plusieurs outils) et souligné les avantages – sur le plan d'une imputabilité et d'une transparence accrues et d'une plus grande discipline dans la prise de décisions – que l'on aurait obtenus suite à l'adoption de ce genre d'approches dans les domaines gouvernementaux de la réglementation (p. ex. les énoncés d'analyse réglementaire) et de la gestion des dépenses.

Les participants à la conférence ont reconnu que le choix des outils d'intervention vu comme mode de gouvernance subit de plus en plus l'influence de facteurs internationaux et mondiaux. Le partage transnational d'information entre scientifiques, organisations non gouvernementales et membres de la fonction publique offre des options de rechange au choix

traditionnel d'outils d'intervention, remettant certains choix en question plus rapidement et avec un impact plus important, et élargissant la gamme des outils à notre disposition (Harrison). La densité croissante des régimes et obligations juridiques de sources régionales ou internationales exerce une influence sur la façon dont on devrait choisir des outils d'intervention.

On a en effet laissé entendre que le Canada n'a pas encore ajusté la perception de son propre système juridique aux changements survenus dans la gouvernance mondiale, changements qui ont des effets sur l'évolution de l'élaboration et de la mise en œuvre des outils d'intervention au Canada. Ces changements exigent davantage de cohérence et d'intégration des politiques entre les ministères chargés de l'élaboration de politiques nationales et internationales pour le Canada (Toope).

## Prochaines étapes : orientations et champs de recherche à l'avenir

Cette section repose sur un exposé-synthèse de B. Guy Peters à la fin de la conférence, de même que sur les principales observations des autres conférenciers. Tous ont souligné l'importance d'une approche multidisciplinaire dans ce domaine, approche qui combine le droit, l'économie et la science politique. Conséquence logique de cette reconnaissance de complexité : les « consommateurs » de travaux de recherche (p. ex., les responsables de l'élaboration des politiques gouvernementales) doivent poser les bonnes questions et éviter les approches simplistes ou fondées sur des formules toutes faites dans le choix des outils d'intervention.

L'élément central de cette analyse est la notion selon laquelle aucun outil d'intervention ne peut répondre seul à des enjeux ou problèmes publics en particulier. Le rôle essentiel des valeurs et des idées dans le choix des outils doit être plus transparent. Autrement



dit, les outils d'intervention ne sont pas neutres et ils supposent une légitimité juridique, politique et populaire. Sans doute la question *quel est le meilleur outil pour résoudre ce problème?* n'est-elle pas la bonne question à poser. Pour Peters, il vaut mieux poser une des questions suivantes :

- Quelle est la combinaison d'outils qui convient le mieux pour résoudre ce problème dans ce contexte?
- Comment arriver à combiner plusieurs outils?
- Quelles en sont les conséquences involontaires
- Pourquoi l'interaction entre certains outils est-elle inefficace?

Si l'on accepte le lien essentiel existant entre le choix des outils d'intervention et la gouvernance, il faut alors effectuer une recherche fondamentale sur les mécanismes de gouvernance appropriés pour « contrôler » l'élaboration et la mise en œuvre de certains outils, notamment ceux qui n'ont pas de fondement législatif. Comme Friedman l'a souligné, « la législation se pose en substitut aux normes et aux consensus informels. » Toutefois, on ne retrouve généralement pas dans ces autres formes d'établissement de règles les contrôles et équilibres rigoureux qui sont inhérents à la promulgation de lois.

Les défis et occasions résultant de la mondialisation pour l'intervention publique ont suscité les commentaires d'un certain nombre de participants à la conférence. Webb, Ellis, Macdonald et Landry, en particulier, ont souligné l'importance d'une plus grande interaction entre les représentants publics, les collectivités et les groupes sociaux dans l'établissement de politiques économiques stratégiques et la mise en place de contextes d'autoréglementation favorisant l'imputabilité et le respect de la loi. Ce genre d'interaction devient essentiel à l'élaboration d'outils plus souples dans une économie mondialisée.

Des recherches plus poussées devraient aussi permettre d'aborder les problèmes suivants dans un contexte de recherche sur les politiques :

- En dépit du fait que le droit international et les régimes juridiques internationaux jouent un rôle de plus en plus crucial, on n'a pas encore étudié les options de « filtres juridiques internationaux » qui pourraient aider les responsables de l'élaboration des politiques dans l'élaboration et la mise en œuvre systématiques d'outils d'intervention.
- Étant donné que le débat sur le choix des outils est souvent fortement soumis à l'influence de la « culture » d'un palier gouvernemental en particulier, il faut entreprendre des efforts de recherche au Canada sur l'interaction des outils d'intervention fédéraux, provinciaux et municipaux.
- Même si l'on reconnaît de plus en plus que la gestion du risque en matière de choix des outils d'intervention doit répondre à des degrés de conformité acceptables, ces derniers ne sont généralement pas pris en compte dans le cadre d'un choix en particulier.
- Il faut consacrer des efforts de recherche à la juste limite entre les secteurs public et privé, surtout en ce qui a trait à l'utilisation d'outils d'intervention comme les outils volontaires, pour lesquels il n'existe pas de norme ni de structure de gouvernance nettement définie au sein du gouvernement fédéral.
- Il faut consacrer beaucoup plus d'attention au rôle de vecteurs d'idées des institutions, surtout à celui des institutions non représentatives de la majorité comme les tribunaux, les bureaucraties et les banques centrales, et à la relation entre ces institutions et le choix des outils d'intervention.
- Si l'on s'entend généralement pour dire que le rôle des citoyens face à l'intervention publique subit de

profonds changements, notre perception du rôle des citoyens dans l'élaboration et la mise en œuvre des outils d'intervention est, au mieux, restreinte.

- Il faut effectuer une recherche sur les aspects quantitatif et qualitatif des politiques résultant des diverses combinaisons d'outils d'intervention, surtout lorsque ces combinaisons comprennent des outils informationnels.

## Notes

- 1 On trouvera le programme complet de cette conférence au site Web du PRP à l'adresse <www.recherchepolitique.gc.ca>
- 2 Michael J. Trebilcock et coll., *The Choice of Governing Instrument : A Study Prepared for the Economic Council of Canada*, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1982.
- 3 La Commission du droit du Canada s'intéressait particulièrement au rapport existant entre le choix des outils d'intervention et la réforme du droit criminel dans le cadre de son projet « Qu'est-ce que le crime? ».
- 4 Dans l'ensemble de ce rapport, les références renvoient aux auteurs des exposés, ainsi qu'aux commentaires exprimés en cours de conférence. Les références textuelles sont présentées sous forme de notes.
- 5 Voir, par exemple, les références suivantes : Michael Howlett, « Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice », *Policy Studies Journal*, vol. 19, no 2 (printemps 1991), p. 1-21.  
Lester M. Salamon et Odus V. Elliott (dir.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, New York, Oxford University Press, 2002.
- 6 La validité de cette perspective suscite néanmoins de la controverse. Voir, p. ex. R.A. Macdonald, compte rendu de lecture, *The Tools of Government*, dans le présent numéro de Horizons.
- 7 Voir aussi Christopher C. Hood, *The Tools of Government*, Londres, Macmillan Press, 1983; et Salamon et Elliott, *The Tools of Government*, 2002.

# Nouvelles avenues vers la justice :

## Outils d'intervention pour résoudre les conflits

**Pearl Eliadis**  
Projet de recherche  
sur les politiques

*On a recours aussi à d'autres formes de résolution de conflits pour des questions de polémiques publiques et des conflits sociaux plus importants. Là où les structures conventionnelles échouent, les gouvernements créent de nouvelles institutions pour contribuer à la résolution des conflits.*

De nouveaux outils de gouvernance ont beaucoup retenu l'attention ces dernières années, et leur potentiel pour améliorer l'efficacité des programmes et diminuer le nombre de litiges intéresse particulièrement les gouvernements. La recherche a été concentrée sur le choix des outils à caractère économique, mais on a fait peu de chose dans le domaine « social » ou celui de la réglementation, comme l'accès à la justice (Prince, 1986 ; PRP, 2002). On a publié encore moins au Canada sur la résolution des conflits dans une perspective de choix d'outils d'intervention. Ces instruments permettent-ils de diminuer le nombre de litiges? Comment les parties et leurs représentants les perçoivent-ils comme solutions de rechange aux litiges? Ces instruments peuvent-ils transcender les modèles de justice traditionnels et transformer les rapports sociaux? Quel rôle, le cas échéant, le gouvernement devrait-il jouer?

En novembre 2002, le Projet de recherche sur les politiques et la Commission du droit du Canada ont organisé à l'Université d'Ottawa un dialogue politique, *Nouvelles avenues vers la justice*, afin d'examiner plus en profondeur certains de ces enjeux. Parrainée par le Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne, cette conférence a réuni des experts, dont Julie Macfarlane, de l'Université de Windsor et S. Glenn Sigurdson, du *Morris J. Wosk Center for Dialogue*. Parmi les conférenciers étrangers figuraient Fatuma Ndangiza, secrétaire exécutive de la Commission d'unité nationale et de la réconciliation (NURC) du Rwanda, et Alex Boraine, président de l'*International Center for Transitional Justice*, et ex-vice-président de la Commission pour la vérité et la réconciliation (TRC) en Afrique du Sud. Nous reprenons ici plusieurs grandes conclusions de ce dialogue politique.

### Contexte

L'efficacité et la légitimité des politiques et des programmes dépendent dans une large mesure de la gestion efficace ou non de l'application des programmes et des intérêts conflictuels. Il est manifeste que le recours aux litiges est une méthode risquée et coûteuse d'exercice de l'autorité et de résolution des conflits à la fois pour le gouvernement et pour le public. Depuis les années 70, les décideurs politiques du monde entier se penchent sur des stratégies de rechange pour résoudre les conflits. En droit pénal, des programmes de justice réparatrice réconcilient les victimes et les criminels et, dans certains cas, s'étendent aussi à l'ensemble de la communauté. En droit civil, on assiste à une explosion de mécanismes d'arbitrage, de médiation et de conciliation. Certains, comme les médiations sur ordonnance judiciaire, sont imposés par l'État; d'autres sont utilisés sur une base volontaire, comme la nouvelle pratique de « gestion coopérative du droit ».

On a recours aussi à d'autres formes de résolution de conflits pour des questions de polémiques publiques et des conflits sociaux plus importants. Là où les structures conventionnelles échouent, les gouvernements créent de nouvelles institutions pour contribuer à la résolution des conflits. Par exemple, le nouveau *Center for Transitional Justice* de New York collabore avec une quinzaine de pays pour créer de nouvelles institutions afin de parvenir à une réconciliation sociale, parce que les instruments juridiques conventionnels (comme les tribunaux) n'y arrivent pas. Les approches classiques sont perçues comme beaucoup trop complexes et incapables de réconcilier les parties. Elles laissent certaines victimes impuissantes et mettent l'accent sur la culpabilité plutôt que sur la responsabilité de l'individu envers la collectivité. Comme les travaux de la Commission du droit

le soulignent, un système de justice capable de surmonter ces obstacles a davantage de potentiel pour favoriser le développement moral et transformer la société en permettant une participation plus large au processus de la justice (Commission du droit du Canada, 1999).

### Les outils de procédure : la médiation judiciaire

La médiation est un outil populaire qui vise à réduire le nombre de litiges. De nombreuses médiations se font sur base volontaire et, pour certains experts, cette nature volontaire est une caractéristique essentielle du processus (Sigurdson, 2002). La médiation judiciaire, par contre, est un système obligatoire de résolution des litiges dans une étape faisant partie du processus préparatoire au procès. Selon des études sur les médiations judiciaires dans des causes civiles en Ontario, près des trois quarts des parties en litige dont les causes ont été réglées en vertu d'un projet pilote étaient très satisfaites du processus; la moitié des parties en litige dont les causes n'avaient pas été réglées se disaient satisfaites. Plus de 70 % des avocats et 75 % des parties estimaient que le règlement de leur cause aurait coûté plus cher si celle-ci n'avait pas été soumise à ce processus. Soixante-deux pour cent des avocats ont déclaré qu'ils n'auraient pas fait mieux qu'à la médiation dans un procès (Macfarlane, 1995).

Interviewés récemment, certains avocats ont déclaré que la médiation avait changé leur stratégie dans les premières étapes d'une cause et l'avait axée davantage sur une solution que sur les aspects techniques d'une procédure préalable au procès. Les conseillers juridiques sont plus portés à envisager et à analyser le point de vue de la partie adverse et à déceler les obstacles à la négociation. Plusieurs avocats ont admis que la médiation fait appel à de nouvelles aptitudes et que le comportement général dans

la façon d'aborder une cause diffère, parce que « on est là pour régler » (Macfarlane, 2001).

La participation à la prise de décision et un certain contrôle sur le processus renforcent le sentiment d'avoir obtenu un règlement juste. Curieusement, les dénouements positifs semblent reposer davantage sur la capacité du processus de médiation à obtenir des règlements justes et fondés sur des principes que sur la probabilité qu'une des deux parties l'emportera (Macfarlane, 2001).

### Les outils institutionnels

Les modèles de justice transformatrice peuvent régler non seulement des différends individuels mais aussi des enjeux sociaux importants, recommander le tissu social et accroître la cohésion sociale. En déplaçant le centre de l'autorité vers les communautés, on a théoriquement plus de chances de réconcilier les rapports

*En déplaçant le centre de l'autorité vers les communautés, on a théoriquement plus de chances de réconcilier les rapports sociaux, même après des événements traumatisants, comme de graves infractions aux droits de la personne. Mais, en même temps, les victimes font souvent remarquer qu'il ne peut y avoir de réconciliation que si les auteurs des infractions sont traduits en justice.*

sociaux, même après des événements traumatisants, comme de graves infractions aux droits de la personne. Mais, en même temps, les victimes font souvent remarquer qu'il ne peut y avoir de réconciliation que si les auteurs des infractions sont traduits en justice.

La résolution des conflits exige par conséquent un équilibre entre la réconciliation et la justice. On atteint cet équilibre de différentes façons selon les pays. Au Rwanda, le gouvernement a créé deux institutions séparées sur des voies parallèles. La première est une procédure communautaire appelée *gacaca*, grâce à laquelle on a commencé à se pro-

noncer sur les causes des 110 000 présumés participants au génocide incarcérés sans procès depuis 1994. Les avocats ne sont pas autorisés à y prendre part, et le système repose fortement sur l'espoir que les auteurs de violence admettront leurs crimes en échange d'une réduction de leur peine. La seconde institution est la Commission d'unité nationale de la réconciliation (NURC), créée pour aider les communautés traumatisées à cohabiter. La prise de conscience et l'éducation du public sont à la base de son mandat. Elle n'a aucune fonction judiciaire et sa législation constituante ne prévoit aucune mesure de temporisation.

L'Afrique du Sud a opté pour une méthode différente. On y a créé, pour une durée déterminée, une commission unique, la Commission pour la vérité et la réconciliation (TRC), afin de susciter une large participation à

un processus transparent de justice (surtout axé sur la vérité en échange de l'amnistie), tout en favorisant la prise de conscience du public et en réintégrant à la fois les victimes et les agresseurs dans la société. On a jugé qu'un modèle comme celui de Nuremberg, centré sur la responsabilité individuelle, était pratiquement impossible. Traduire en justice tous les auteurs de violence en Afrique du Sud aurait engendré une guerre civile totale. Au lieu de cela, les architectes de la Commission sur la vérité et la réconciliation ont favorisé un modèle de justice transitoire qui vise en même temps la réinsertion et la transformation (Boraine, 2002).

Il est difficile de comparer les deux modèles, parce que les contextes sont résolument différents et que la *gacaca* commence tout juste à fonctionner. Néanmoins, certaines observations sont possibles. La durée de vie limitée de la Commission sur la vérité et la réconciliation signifiait que son travail d'éducation du public se terminait à la fin de son mandat. La plupart des gens sont d'avis que l'objectif de vérité a été atteint; par contre, la réconciliation des Sud-Africains demeure incertaine (Boraine, 2002). Au Rwanda, par contre, la séparation de la fonction judiciaire et de la prise de conscience publique a largement évité à la Commission NURC la mauvaise publicité que la Commission TRC s'est attirée, surtout à l'intérieur du pays, et beaucoup estiment que la NURC a réussi à bâtir sa crédibilité rapidement grâce à ses succès. Dans les deux cas, les conférenciers ont souligné le fait que la création, par le gouvernement, de structures institutionnelles séparées a été un instrument positif de changement.

## Conclusion

Selon les principes de la justice transformatrice, les modèles novateurs de résolution des conflits peuvent dépasser les limites des structures juridiques classiques afin de redéfinir les rapports et de réconcilier les parties ou même les communautés. Pour ce qui est des outils de procédure, les gouvernements ont intérêt à examiner les outils d'intervention, comme la médiation obligatoire, de façon à retirer les causes des tribunaux. Dans les projets pilotes, les parties ont exprimé des taux de satisfaction relativement élevés envers le processus, tout en reconnaissant que de telles structures fonctionnent en parallèle avec la procédure plutôt que de la remplacer.

Il arrive que les structures juridiques classiques ne puissent tout simplement parvenir à régler le type de conflit en question. Dans ces cas-là, on dispose

de plus en plus de sources de renseignements sur ces nouveaux outils institutionnels, comme les commissions, dont l'éventail de fonctions vise à parvenir à une conciliation sociale. Ces instruments et d'autres constituent, pour les décideurs politiques, des options complémentaires au système juridique afin d'amener des changements sociétaux positifs.

## Bibliographie

Alex Boraine, « Dialogue politique : Nouvelles avenues vers la justice », communication, 21 novembre 2002, Université d'Ottawa.

Commission du droit du Canada, *De la justice réparatrice à la justice transformatrice, document de travail*, 1999, <http://www.lcc.gc.ca/en/themes/sr/rj/2000/paper.asp>.

Julie Macfarlane, *Culture Change? Commercial Litigators and the Ontario Mandatory Mediation Program*, Commission du droit du Canada, 2001.

Julie Macfarlane, « Dialogue politique : Nouvelles avenues vers la justice », communication, 21 novembre 2002, Université d'Ottawa.

Julie Macfarlane, *Court-Based Mediation of Civil Cases: An Evaluation of the Ontario Court ADR Centre*, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1995.

Projet de recherche sur les politiques, *Le choix des outils d'interventions en démocratie globale*, Document de base, 2002 [www.recherchepolitique.gc.ca](http://www.recherchepolitique.gc.ca).

M.J. Prince, « *Civic Regulation: Regulating Citizenship, Morality and the Social Order* » dans Doern, Hill, Prince et Schultz (dir.), *Changing the Rules: Regulatory Regimes and Institutions*, Toronto, University of Toronto Press, 1999.

S. Glenn Sigurdson, « Dialogue politique : Nouvelles avenues vers la justice », communication, 21 novembre 2002, Université d'Ottawa.

Ruti G Teitel, *Transitional Justice*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

Une version intégrale du rapport du PRP sur le dialogue politique, Nouvelles avenues vers la justice, figure sur le site [www.recherchepolitique.gc.ca](http://www.recherchepolitique.gc.ca).

## Destination Canada

« Un pays comme le Canada dispose d'un choix de politiques pour changer de cap. Il peut adopter une position isolationniste afin de protéger son homogénéité culturelle et raciale, et réduire le nombre d'immigrants admis en étant confiant que le pays maintiendra sa croissance économique à l'ère de l'information même si sa population cesse de croître. Il peut aussi saisir l'occasion de devenir une nation véritablement multiculturelle et multiraciale et, avec de meilleurs atouts culturels et économiques, prendre une part active à la mondialisation. Le coût à court terme d'une erreur de parcours est sans doute négligeable, mais, à long terme, il se pourrait que le Canada doive payer le lourd tribut de son manque de vision pour n'avoir pas su reconnaître l'apport potentiel de l'immigration à l'édification d'un Canada économiquement et culturellement diversifié, capable de s'adapter à la vie au XXI<sup>e</sup> siècle et au-delà. »

Tiré de Peter S. Li, *Destination Canada: Immigration Debates and Issues*, Toronto, Oxford University Press, 2003, p.183 (Traduction).



## Avis de publication, printemps 2003

### Interruption de la publication de ISUMA

Le Projet de recherche sur les politiques (PRP) réorganise ses activités et ses produits afin de cibler davantage de ressources sur des priorités émergentes en matière de recherche sur les politiques. Nous avons le regret d'annoncer que l'édition d'août 2002 de ISUMA (consacrée au développement durable) était le dernier numéro de cette publication. *Horizons* deviendra le principal outil d'information sur les travaux des chercheurs en politiques du gouvernement fédéral et sur les travaux d'experts indépendants portant sur des questions étroitement liées aux projets et aux activités de recherche horizontale du PRP. Outre *Horizons*, le PRP continuera de publier les rapports et les comptes rendus des conférences thématiques associées à ses projets de recherche horizontale. Un rapport rédigé à partir de la conférence *La génomie et la politique gouvernementale* qui s'est tenue à Toronto du 6 au 8 juin 2002 ainsi qu'une série de documents sur les questions autochtones en milieu urbain seront notamment disponibles sous peu.

Nous tenons à remercier toutes les personnes ayant contribué au cours des dernières années à la publication de ISUMA et nous comptons sur leur fidèle collaboration à d'autres outils de diffusion de l'information du PRP.

### L'inclusion pour tous : Comment instaurer la cohésion sociale au Canada

Cette publication s'inspire d'échanges structurés entre des experts de divers secteurs. Ce rapport est le fruit d'un dialogue et d'un effort de collaboration entre le ministère de la Justice, Patrimoine canadien et le Projet de recherche sur les politiques. Disponible sur le site Web du PRP à : [www.recherchepolitique.gc.ca](http://www.recherchepolitique.gc.ca).

### Série du Projet sur les tendances

- **Viellissement et changement démographique dans un contexte canadien**  
Sous la direction de David Cheal. Les collaborateurs de cet ouvrage mettent en doute qu'une société vieillissante soit inévitablement inférieure à la précédente ou problématique. Ils mettent aussi en garde contre des préoccupations exagérées au sujet du vieillissement de la population qui peuvent entraver l'élaboration de politiques rationnelles. Publié en français par les Presses de l'Université de Montréal et en anglais par les Presses de l'Université de Toronto.
- **Structures et processus de la différenciation sociale**  
Sous la direction de Danielle Juteau. Ce livre examine les relations économiques, politiques et normatives qui sous-tendent la création de catégories sociales. Publié en français par les Presses de l'Université de Montréal et en anglais par les Presses de l'Université de Toronto.
- **Contestation et mondialisation : Repenser la culture et la communication**  
Sous la direction de David R. Cameron et Janice Gross Stein. Les essais rassemblés dans cet ouvrage examinent une série d'études de cas – l'industrie du spectacle, la citoyenneté, l'activisme social et les communications câblées – dans le but d'évaluer les choix qu'ont les États face à la mondialisation et les conséquences pour la culture et la société. Publié en français par les Presses de l'Université de Montréal et en anglais par UBC Press.
- **La capacité de choisir : Le Canada dans une nouvelle Amérique du Nord**  
Sous la direction de George Hoberg. Ce recueil d'essais examine certaines tendances dans les relations entre le Canada et les États-Unis et étudie leurs conséquences économiques, culturelles et politiques sur la vie au Canada. Publié en français par les Presses de l'Université de Montréal et en anglais par les Presses de l'Université de Toronto.

## ACTIVITÉS À VENIR

### Les 17 et 18 mars 2003

#### « Reverdir » la ZLEA? Vers la protection de l'intégrité écologique des Amériques

##### Institut international du développement durable

(Montréal)

L'Association du droit de l'environnement de l'Université McGill sera l'hôte de cette conférence internationale destinée à mettre de l'avant des questions environnementales et de développement durable dans le contexte de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA). Pour de plus amples renseignements, voir le site Web de l'IIDD à [www.iisd.org](http://www.iisd.org).

### 18 mars 2003

#### Collectivités religieuses et sociétés pluralistes :

##### « Choc des civilisations » ou sources de capital social?

(Ottawa)

Organisé par Metropolis en partenariat avec le Programme du multiculturalisme, ce panel permettra aux décideurs de mieux comprendre la contribution des collectivités confessionnelles à l'ensemble du capital social des sociétés pluralistes. Il abordera ouvertement les liens perçus entre collectivités religieuses et terrorisme.

### Du 21 au 24 mars 2003

#### Sixième Conférence nationale Metropolis

(Edmonton)

Le thème général de cette conférence est Immigration et diversité : recherche et politique à l'ère de la mondialisation. La conférence débutera le 21 mars, à l'occasion de la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale. Pour de plus amples renseignements, communiquer avec Terri Frebrowski par courriel à [pcerii@ualberta.ca](mailto:pcerii@ualberta.ca).

### Du 27 au 28 mars 2003

#### Qu'avons-nous appris et qu'allons-nous faire? Bâtir un programme de recherche pour l'inclusion sociale

Conseil canadien de développement social et  
Développement des ressources humaines Canada

(Ottawa)

La conférence comprendra une série de présentations d'experts et des ateliers sur la recherche concernant l'inclusion sociale dans des domaines comme la santé, le revenu et la sécurité alimentaire, les minorités visibles, les enfants et les jeunes, et le logement. Pour de plus amples renseignements sur la conférence, s'adresser par courriel à Sarah Zraggen à [szraggen@thewillowgroup.com](mailto:szraggen@thewillowgroup.com).

### 31 mars 2003

#### Atelier sur la cohésion sociale « Logement et cohésion sociale »

Parrainé par la Société canadienne d'hypothèques et de logement, par le Secrétariat aux coopératives et par Affaires indiennes et du Nord Canada.

(Ottawa)

Dans le cadre de cet atelier en trois volets, il sera question de la discrimination dont sont victimes certains groupes qui tentent d'avoir accès à un logement, et plus particulièrement certains problèmes spécifiques aux collectivités autochtones; on citera en outre quelques cas de coopératives de logement qui ont permis de former des collectivités inclusives. Prière de confirmer votre participation à Norma Lewis par courriel à [lewisn@inac.gc.ca](mailto:lewisn@inac.gc.ca).

#### Carrière exceptionnelle

Ivan P. Fellegi  
Statisticien en chef du Canada  
Statistique Canada

#### Étudiants diplômés

Carole Beaudoin  
William Bonner  
P.J. Devereaux  
John Egan  
Sean Kidd  
Gregory Klages  
Rachel Laforest  
Stavroula Malla  
Nancy Meilleur  
Dayna Nadine Scott  
William Smale  
Shirley Thompson  
Christine Till  
Gina M. Vincent  
Andrew Welsh

#### Transmission du savoir

LivingWorks Education, Inc.  
Calgary, Alberta

#### Médias

Andrew Duffy, Shelley Page, Glen  
McGregor  
« Drug Habits »  
The Ottawa Citizen

Paul Kennedy

« Oceans Explorations: Learning from  
our Oceans »  
CBC Radio

#### Contribution exceptionnelle à la recherche

##### – Thème principal

Mark Jaccard, Université Simon Fraser  
John Nyboer, Energy and Materials  
Research Group  
Bryn Sadownik, Energy and Materials  
Research Group  
The Cost of Climate Policy

François Blais, Université Laval

*Un revenu garanti pour tous : introduction  
aux principes de l'allocation universelle.*

##### – Thème : développement international

Ian Smillie et Lansana Gberie,  
Partenariat Afrique Canada  
*Projet sur les diamants et la sécurité  
humaine*